

El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia

**Angel de la Fuente
Instituto de Análisis Económico, CSIC**

Julio de 2009

versión preliminar

Resumen

El pasado 15 de julio el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) aprobó un nuevo acuerdo de financiación para las comunidades autónomas de régimen común. El documento en el que se recoge el acuerdo no es precisamente un prodigio de claridad expositiva y describe además un modelo complejo. Como resultado de ambos factores, las descripciones del nuevo sistema que han aparecido en la prensa reciente y en el material “informativo” distribuido por algunas administraciones resultan bastante confusas y no reflejan correctamente, a mi entender, el funcionamiento del modelo o su previsible incidencia sobre la distribución territorial de los recursos públicos. Con el fin de facilitar un debate más informado sobre el tema, en este trabajo se intenta clarificar el funcionamiento del nuevo modelo, ofreciendo una descripción sistemática del mismo, un análisis de sus propiedades dinámicas y una primera estimación de sus resultados iniciales. Por otra parte, en el trabajo se realiza también una valoración crítica del nuevo sistema y se identifican ciertos aspectos del mismo que pueden ser problemáticos. Algunos de ellos son de carácter técnico y podrían corregirse durante el proceso de elaboración de la normativa en la que ha de plasmarse el nuevo acuerdo sin alterar la esencia de éste.

Abstract

The central and regional governments of Spain have recently reached an agreement to reform the regional financing system. This paper describes the structure of the new system and provides preliminary estimates of its initial financial results. It also identifies some shortcomings of the new model.

Palabras clave: financiación autonómica

Clasificación JEL/JEL Classification: H71, H77

Key words: regional financing, Spain

1. Introducción

El pasado 15 de julio el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPPF) aprobó un nuevo acuerdo de financiación para las comunidades autónomas de régimen común. El documento en el que se recoge el Acuerdo no es precisamente un prodigio de claridad expositiva y describe además un modelo complejo. Como resultado de ambos factores, las descripciones del nuevo sistema que han aparecido en la prensa reciente y en el material “informativo” distribuido por algunas administraciones resultan bastante confusas y no reflejan correctamente, a mi entender, el funcionamiento del modelo o su previsible incidencia sobre la distribución territorial de los recursos públicos. Con el fin de facilitar un debate más informado sobre el tema, en este trabajo se intenta clarificar el funcionamiento del nuevo modelo, ofreciendo una descripción sistemática del mismo, un análisis de sus propiedades dinámicas y una primera estimación de sus resultados iniciales. Por otra parte, en el trabajo se realiza también una valoración crítica del nuevo sistema y se identifican ciertos aspectos del mismo que pueden ser problemáticos. Algunos de ellos son de carácter fundamentalmente técnico y podrían corregirse durante el proceso de elaboración de la normativa en la que ha de plasmarse el nuevo Acuerdo sin alterar la esencia de éste.

El trabajo está organizado como sigue. En la sección 2 se ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del nuevo modelo y una primera valoración del mismo. Tras un breve paréntesis técnico, en la sección 4 se describe la aportación adicional del Estado al sistema de financiación regional y los criterios que se utilizan para su reparto. Las secciones 5 y 6 describen los elementos más novedosos del nuevo sistema: los Fondos de Garantía y de Convergencia Regional. En la sección 7 se ofrece una primera estimación de los resultados del nuevo modelo en el año base de 2007 y se compara la asignación de recursos resultante con la realmente observada bajo el modelo anterior. En la sección 8 se analiza la dinámica del modelo, prestando especial atención a la sensibilidad de la financiación por unidad de necesidad a la evolución de la renta, la población y la estructura demográfica regionales. La sección 9 concluye.

2. El nuevo modelo: una visión de conjunto y una primera valoración

El nuevo acuerdo de financiación introduce algunos cambios importantes en relación con el sistema todavía vigente. El primero de ellos afecta a la forma en la que los recursos del sistema llegan a las autonomías. El nuevo modelo supone un incremento significativo en el peso de las cesiones tributarias en relación a las transferencias estatales como fuente de financiación regional, así como un aumento de las competencias de las comunidades autónomas para regular algunos aspectos de los tributos que el Estado les ha cedido parcialmente. Las participaciones regionales en el IRPF, el IVA y los impuestos especiales de fabricación se incrementan hasta el 50% en los dos primeros casos y hasta el 58% en el tercero desde sus valores actuales del 33%, 35% y 40% respectivamente. El acuerdo también supone un aumento importante (en torno al 12%) en el volumen total de financiación regional. Los recursos adicionales que aportará Gobierno central ascenderán a algo más de 11.000 millones de euros, que se incorporarán al sistema de una forma gradual entre 2009 y 2012.

El Acuerdo también modifica los vehículos y los criterios que se utilizan para repartir los recursos del sistema entre las comunidades autónomas. La principal novedad en este sentido es la creación de tres nuevos Fondos (que han sido solemnemente bautizados con nombres no siempre afortunados). Junto con un Fondo de Suficiencia (Global) que conserva su estructura actual aunque con un peso menor en los recursos totales del sistema, los nuevos Fondos canalizarán transferencias estatales hacia las comunidades autónomas y redistribuirán ingresos tributarios entre unas y otras.

El más importante de los nuevos Fondos es el llamado Fondo de Garantía (de Servicios Públicos Fundamentales). Tal como se ha vendido el nuevo sistema, su objetivo es asegurar que todas las comunidades autónomas puedan ofrecer un nivel similar de prestaciones en los servicios públicos considerados fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales) con independencia de su capacidad fiscal. Sin embargo, sería más correcto decir que lo que hace el Fondo de Garantía (FG de aquí en adelante) es garantizar a todas las regiones un nivel mínimo uniforme de cobertura de sus necesidades totales de gasto (y no la cobertura total de las necesidades de gasto ligadas a los servicios fundamentales). En cualquier caso, el FG absorbe aproximadamente un 70% de los recursos del sistema y los reparte año a año en proporción a la *población ajustada* de cada región. Esta variable se calcula ponderando la población real de cada región por una estimación del coste relativo por habitante de ofrecer en la misma un paquete estándar de servicios públicos común a todas ellas-- esto es, por las *necesidades relativas de gasto* por habitante de cada región, calculadas de acuerdo con una fórmula que incluye las principales variables demográficas y geográficas que afectan a la demanda y a los costes unitarios de los principales servicios públicos.

El grueso de los recursos del Fondo de Garantía provendrá de las propias comunidades autónomas, que aportarán al mismo un 75% de sus ingresos tributarios, conservando el resto. A efectos de este cálculo, los ingresos tributarios de las comunidades autónomas no se miden por la recaudación real sino por una *recaudación normativa* o teórica que intenta aproximar, con mayor o menor fortuna, lo que cada una de ellas podría haber recaudado si todas aplicasen las mismas escalas impositivas y fuesen igualmente eficientes en la gestión de los tributos que recaudan directamente.¹ El Estado también contribuirá al Fondo de Garantía con una aportación que representará en torno al 11% de la dotación total del mismo y que provendrá fundamentalmente de nuevos recursos.

Los recursos derivados de los ingresos tributarios que retienen las comunidades autónomas y del Fondo de Garantía se complementan a través de un Fondo de Suficiencia (FS) similar al ya existente y de dos nuevos Fondos de Convergencia Autonómica que se financiarán con aportaciones adicionales del Estado. En principio, el Fondo de Suficiencia aporta los recursos necesarios para financiar el resto de las competencias autonómicas (los servicios no

¹ En el caso de las participaciones regionales en los tributos que recauda la Agencia Tributaria estatal, la recaudación normativa es el rendimiento del tramo autonómico que se obtendría si ninguna comunidad hiciese uso de sus competencias normativas para alterar la escala supletoria o de referencia que fija el Estado. Para los tributos que gestionan directamente las autonomías, la práctica ha sido hasta ahora la de actualizar con el ITE estatal la recaudación real del impuesto en el momento de su cesión, lo que presenta problemas crecientes con el paso del tiempo. Como veremos más adelante, este criterio se modifica parcialmente en el nuevo Acuerdo.

considerados esenciales y las competencias singulares que sólo han asumido algunas comunidades) y para asegurar que ninguna comunidad pierda financiación con el cambio de sistema. En la práctica, lo que hace el Fondo es incrementar el grado de cobertura de las necesidades totales de gasto autonómico, pero de una forma que difiere de una región a otra y que sirve para imponer en el año de arranque del sistema una asignación pactada de recursos que refleja mucho más el *status quo* inicial que los criterios teóricos de reparto que especifica el propio modelo. Una vez determinado su importe inicial para cada comunidad, el FS se actualiza para todas ellas en proporción al crecimiento de los ingresos tributarios del Estado.

Finalmente, los dos nuevos Fondos de Convergencia servirán para introducir algunos retoques finales en la distribución de recursos. El objetivo declarado de estos Fondos es el de promover la convergencia entre comunidades autónomas en términos de renta per cápita y de financiación por habitante ajustado. La primera tarea se encomienda al Fondo de Cooperación, que se reparte fundamentalmente entre las regiones de menor renta, y la segunda al Fondo de Competitividad, cuya dotación se distribuye entre aquellas comunidades cuya financiación por habitante ajustado quede por debajo de la media (o por debajo de los ingresos tributarios totales por habitante ajustado) antes de la aplicación del mismo.

El nuevo Acuerdo, por tanto, diseña un sistema de financiación complejo cuyos resultados serán fruto de la interacción de numerosos Fondos que se reparten con criterios muy diversos y de una restricción inicial que tiende a preservar el *status quo*. En el resto de esta sección se ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del nuevo modelo, mientras que en secciones posteriores se realiza un análisis mas detallado de sus diversos elementos y se presenta una estimación de sus resultados iniciales y un análisis de su dinámica.

¿Cómo se determina la financiación?

En el nuevo sistema, la financiación total se determina de la forma siguiente. Sean ITR_{it} los ingresos tributarios reales de la comunidad i en el año t y $ITN_{it} = CFB_{it}$ su *capacidad fiscal bruta*, medida por sus ingresos tributarios normativos o teóricos. El acuerdo establece que las comunidades contribuirán con un 75% de sus ingresos teóricos a la financiación del Fondo de Garantía, conservando el resto de sus ingresos tributarios reales. Por tanto, sus ingresos tributarios netos vendrán dados por

$$(1) \quad ITR_{it} - 0.75 * ITN_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + 0.25 * ITN_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + CFN_{it}$$

esto es, por la suma de un 25% de sus ingresos tributarios teóricos (una magnitud a la que denominaré *capacidad fiscal neta*, CFN) y el importe íntegro de la diferencia existente entre la recaudación tributaria real y la recaudación normativa. Aunque el mecanismo puede parecer un tanto artificioso a primera vista, tiene la virtud de asegurar que las comunidades autónomas se enfrentan a los incentivos correctos a la hora de diseñar sus políticas tributarias. Esta forma de computar los ingresos tributarios a efectos del cálculo de la financiación asegura que aquellas regiones que decidan incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos o mejoren su eficiencia en la gestión de los tributos que recaudan directamente se quedarán con todos los ingresos adicionales obtenidos por esta vía, dado que ambas cosas aumentarán la recaudación real pero

no la recaudación normativa. De la misma forma, las regiones que decidan rebajar tipos impositivos o gestionen de forma ineficiente sus tributos soportarán los costes íntegros de sus actuaciones porque el descenso resultante de su recaudación real no reducirá su aportación al Fondo de Garantía.

A la cantidad resultante del cálculo anterior hay que añadirle las participaciones regionales en los Fondos de Garantía (*FG*) y Suficiencia (*FS*) así como en los dos Fondos de Convergencia, el de Competitividad y el de Cooperación, que por el momento combinaré en una única partida, *FCONV*. Por lo tanto, la financiación total de la región *i* en el año *t*, F_{it} , vendrá dada por

$$(2) F_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + CFN_{it} + FG_{it} + FS_{it} + FCONV_{it}$$

Un aspecto importante y muy problemático del sistema es el procedimiento que se ha elegido para calcular el importe del Fondo de Suficiencia. La opción en principio más lógica habría sido la de repartir este Fondo año a año en base a un cálculo de la diferencia entre las necesidades totales de gasto de cada región y los recursos asignados a la misma por otras vías así como del nivel deseado de nivelación interregional. En el nuevo acuerdo, sin embargo, se ha optado por mantener el mecanismo existente en el modelo actual, que consiste en fijar el importe de este Fondo que corresponde a cada región en el año base del sistema (2007), haciéndolo evolucionar después para todas ellas al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado correspondientes a los tramos no cedidos del IRPF, el IVA y los impuestos especiales. Para abreviar, esta magnitud se suele denominar el *ITE*.

El importe del Fondo de Suficiencia en el año base se determina de forma que lo que llamaré la *financiación básica* de cada región (esto es, su financiación total neta de la diferencia entre la recaudación real y la recaudación normativa por tributos cedidos y de los Fondos de Convergencia) sea igual a lo que se denomina en el Acuerdo las *necesidades globales de financiación* (*NGF*) correspondientes a 2007. Formalmente, el valor inicial del Fondo de Suficiencia vendrá dado por

$$(3) FS_{io} = NGF_{io} - (CFN_{io} + FG_{io})$$

donde NGF_{io} se calcula añadiendo a los resultados observados del modelo anterior en el año base la parte que corresponde a cada región de algunas partidas adicionales que aporta el Estado y que se reparten fundamentalmente en proporción al incremento observado de la población ajustada entre el año base del sistema anterior (1999) y el momento actual.

El procedimiento adoptado para fijar el Fondo de Suficiencia tiene consecuencias importantes. En primer lugar, el procedimiento impone como punto de partida del sistema una determinada asignación inicial que no tiene por qué ser consistente con los criterios de reparto que especifica el propio Acuerdo. Substituyendo (4) en la ecuación (2) evaluada en 0 (= 2007), vemos que ni el Fondo de Garantía ni la capacidad fiscal tienen impacto alguno sobre la financiación del primer año, que será igual a *NGF* con algunas correcciones menores,

$$(4) F_{io} = NGF_{io} + (ITR_{io} - ITN_{io}) + FCONV_{io}$$

En segundo lugar, la combinación de esta condición inicial con la norma de actualización del Fondo de Suficiencia tiene una gran influencia sobre la dinámica del sistema. Como ya hemos visto, la participación de cada región en el Fondo de Suficiencia se actualizará de acuerdo con la evolución de los ingresos tributarios no cedidos del Estado (ITE). Llamando $GITE_t$ a la tasa bruta acumulada de crecimiento de esta variable entre el año base y t , esto es,

$$(5) \ GITE_t = \frac{ITE_t}{ITE_o}$$

tendremos que

$$(6) \ FS_{it} = FS_{io} GITE_t = (NGF_{io} - CFN_{io} - FG_{io}) * GITE_t$$

de forma que el Fondo de Suficiencia crece al mismo ritmo en todas las regiones con independencia de lo que pueda suceder con el resto de las variables del sistema. Substituyendo (6) en (2) y reagrupando términos, vemos que la financiación del año t vendrá dada por

$$(7) \ F_{it} = (ITR_{it} - ITN_{it}) + NGF_{io} * GITE_t + (CFN_{it} - CFN_{io} GITE_t) + (FG_{it} - FG_{io} * GITE_t) + FCONV_{it}$$

Por lo tanto, la restricción inicial que se impone a través del Fondo de Suficiencia neutraliza los efectos iniciales del Fondo de Garantía y de la capacidad fiscal neta de forma que lo único que termina importando en la práctica a efectos de la determinación de la financiación es el crecimiento de cada una de estas variables en relación con el crecimiento de los ingresos tributarios del Estado. Esto es, el modelo no garantiza necesariamente que las regiones con mayores necesidades de gasto o con mayor capacidad fiscal tengan una mayor financiación, pero sí asignará recursos adicionales a aquellas cuyas necesidades de gasto o cuyos ingresos tributarios crezcan por encima de la media nacional, capturada en ambos casos por el $GITE$.

Una primera valoración

En una sección posterior se realizará un análisis más detallado de la dinámica del modelo tras reescribir la ecuación (7) de una forma que permite centrarse directamente en la posición relativa de cada comunidad autónoma en términos de financiación por unidad de necesidad. La propia ecuación (7), sin embargo, permite adelantar que el nuevo modelo hereda algunos de los problemas fundamentales de su antecesor. Ambos modelos especifican unas normas de reparto que, con los matices que se quiera, son bastante razonables. Sin embargo, ambos las incumplen flagrantemente en su año base y ninguno de ellos establece mecanismos dinámicos que aseguren que la distribución de la financiación vaya acercándose gradualmente a la asignación que en principio se considera deseable. En ambos casos, la evolución de los resultados del modelo depende del azar. Si las regiones inicialmente peor tratadas tienen buena suerte (en términos de la evolución relativa de sus ingresos tributarios y del tamaño y grado de envejecimiento de su población), las cosas mejorarán, pero en caso contrario no hay nada en el modelo que impida que empeoren. En este sentido, por lo tanto, el nuevo Acuerdo no supone un cambio cualitativo en la naturaleza del modelo y conserva el vicio fundamental del sistema actualmente vigente: la ausencia de un criterio claro de reparto (o si se prefiere, la falta de operatividad del mismo, tanto a corto como a largo plazo).

A pesar de ello, también es cierto que el nuevo modelo termina siendo bastante mejor que su antecesor por tres motivos. El primero es que la creación del Fondo de Garantía introduce un mecanismo de reparto de riesgos que reduce considerablemente el peso del azar en la evolución del sistema. El segundo es que la asignación inicial de recursos, aún siendo arbitraria, es más razonable que el *status quo* inicial. Y el tercero que el Fondo de Competitividad, pese a estar mal diseñado, supone un pequeño parche a posteriori que funcionará generalmente en la dirección correcta.

En conjunto, por tanto, la reforma actual merece una valoración moderadamente positiva desde el punto de vista de la equidad del sistema. Pero aún así, resulta descorazonador que se haya desaprovechado una oportunidad excelente para resolver de una vez por todas un problema importante que llevamos arrastrando desde la puesta en marcha del estado autonómico. El hecho es especialmente grave dado el elevado coste de la reforma. Aún tomando como dada la restricción de *status quo* (esto es, la necesidad de que nadie pierda dinero con el cambio de sistema), la enorme cantidad de recursos adicionales que la Hacienda central ha terminado poniendo encima de la mesa debería haberle comprado un margen de actuación mucho mayor para avanzar hacia una asignación de los recursos del sistema basada en criterios objetivos.

3. Nota técnica y una proyección del ITE

Los cálculos necesarios para la puesta en marcha de cada nuevo modelo de financiación se realizan en primera instancia para un año ya pasado, el llamado *año base* del sistema, para el que se dispone en el momento del acuerdo de toda la información necesaria sobre las variables que entran en el sistema. En el modelo anterior, acordado en 2001 y vigente desde 2002, se fijó 1999 como año base. En el acuerdo actual se fija como año base para el nuevo modelo el año 2007.

En el acuerdo anterior todas las magnitudes relevantes del modelo se fijaban directamente *en valores del año base*, actualizándose después estos valores de acuerdo con el índice de evolución indicado en cada caso para obtener los valores correspondientes a los años en los que el sistema estaba realmente en vigor. En el Acuerdo de 2001, por ejemplo, se establecía que el Estado aportaría al sistema 1,787 millones de euros adicionales en valores del año base de 1999 (lo que suponía incrementar los recursos totales del sistema en un 3.5%).² Para calcular la aportación real del Estado al sistema en su primer año de funcionamiento (2002), la cantidad anterior hubo de incrementarse en proporción al crecimiento de los ingresos tributarios del Estado entre los dos años citados, multiplicándola por el GITE correspondiente. Dado el valor de este indicador, la aportación inicial del Estado en el primer año de vigencia del sistema ascendió finalmente a 2,167 millones de euros.

En el Acuerdo actual se ha optado en algunos casos por un procedimiento diferente. Para evitar cualquier incertidumbre sobre la aportación adicional del Estado y sobre su reparto en los años en los que ésta se incorporará al sistema (2009 y 2010), y dado que el ITE correspondiente a tales años lógicamente no se conoce todavía, lo que se fija en el acuerdo no son valores del año base

² Véase de la Fuente y Gundín (2007).

sino valores corrientes de los dos años citados. Aunque esto no supone un problema en la práctica, tiene el efecto de trasladar la incertidumbre asociada a la evolución de los ingresos del Estado a los valores en el año base de algunos de los elementos del sistema. Con el Acuerdo actual, por tanto, algunos de estos valores no se conocen con certidumbre. Para estimarlos, resulta necesario estimar la evolución del ITE hasta 2010.

Cuadro 1: Proyección del *GITE* que se utiliza en este trabajo

2007	2008	2009	2010
1	1.00337	0.83687	0.92012

La cuantificación de los resultados del nuevo modelo en el año base que se presenta en este trabajo es, por tanto, sólo una estimación que deberá revisarse una vez se conozcan los ITEs del año en curso y de 2010. Esta estimación está basada en una proyección muy tentativa de la evolución del ITE que se construye a partir de los informes mensuales de recaudación de la Agencia Tributaria correspondientes al período enero-mayo de los años 2008 y 2009 (AT, varios años). Estos informes ofrecen datos comparables de recaudación para los cinco primeros meses de los años 2007 a 2009. El agregado que utilizaré como base para mis cálculos es la recaudación homogeneizada por IRPF, IVA e Impuestos Especiales, en la que se han eliminado los efectos de cambios en la mecánica recaudatoria de estos impuestos que podrían introducir distorsiones en períodos inferiores a una año (p. ej. las resultantes de cambios en las fechas o en los ritmos de los ingresos y devoluciones de cada tributo). Mi estimación del *GITE* de 2009 se obtiene directamente de estos datos, dividiendo la recaudación homogeneizada de los primeros cinco meses de 2009 por la correspondiente al mismo período de 2007. Para extender la serie hasta 2010, he supuesto (pecando seguramente de optimista) que en ese año se recupera la mitad de la pérdida de ingresos registrada entre 2008 y 2009. Los resultados del cálculo se muestran en el Cuadro 1. Supongo que no hace falta insistir en que se trata de un ejercicio muy arriesgado, pero debería darnos al menos una cierta idea de por dónde pueden ir los tiros. En cualquier caso, los informes de recaudación de la AT nos alertan de que es muy probable que los ingresos tributarios del Estado en 2009 y 2010 queden significativamente por debajo de los correspondientes a 2007, lo que se traducirá en un descenso del volumen total de financiación regional a pesar de la inyección de recursos adicionales por parte del Estado.

4. La aportación adicional del Estado y su reparto

En la práctica, las negociaciones que han dado lugar a las sucesivas reformas del sistema de financiación regional se han centrado fundamentalmente en la cuantía de la aportación adicional del Estado y en su reparto, trabajando siempre bajo la restricción de que ninguna comunidad puede perder recursos como resultado del cambio de sistema.

La aportación adicional del Estado que se especifica en el nuevo Acuerdo asciende inicialmente a más de 11,000 millones de euros en valores corrientes (de 2009 y 2010) y a unos 13,000 millones en valores de 2007. Una vez incorporadas teóricamente al sistema, las partidas relevantes se actualizarán anualmente con el *GITE*.

La incorporación efectiva de los recursos adicionales al sistema será un proceso gradual que no se completará hasta 2012, coincidiendo con la liquidación del sistema de financiación correspondiente al año 2010. Mientras no se aprueben las leyes necesarias para implementar el nuevo sistema, las entregas a cuenta que el Estado realiza a las comunidades autónomas en base a previsiones de los recursos que les corresponderán en cada año seguirán calculándose de la forma prevista en el modelo actual. En 2009 y 2010, por tanto, tales entregas a cuenta no reflejarán aún la aportación adicional del Estado, si bien éste se compromete en el Acuerdo a ofrecer a las comunidades autónomas anticipos a cuenta para que éstas puedan acceder de inmediato a una fracción de los nuevos recursos que se incrementará desde el 70% en 2009 hasta el 100% en 2011. Por otra parte, el nuevo sistema no prevé la existencia de entregas a cuenta de los Fondos de Convergencia, por lo que las dotaciones de éstos sólo se harán efectivas en el momento de la liquidación correspondiente, que se practica con un retraso de dos años.

La aportación adicional del Estado al sistema de financiación regional se puede dividir en dos bloques. El primero de ellos corresponde a la dotación de los nuevos Fondos de Convergencia Autonómica, el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación, cuyo reparto discutiremos más adelante. El segundo bloque, por su parte, se divide en dos tramos: un primer tramo de 5,000 millones de euros que se incorporará al sistema en 2009 y un segundo tramo de 2,400 millones que lo hará en 2010.^{3,4} Ambos tramos se reparten entre las comunidades autónomas de acuerdo con los criterios que indicaré enseguida y (tras convertirlos a valores del año base) se suman a la financiación que cada una de ellas obtuvo en 2007 bajo el sistema anterior para calcular su financiación inicial bajo el nuevo sistema, siguiendo el procedimiento que se describe en detalle en la sección 7. Al mismo tiempo, el importe total de este segundo bloque se integra también en el Fondo de Garantía como parte de la aportación estatal al mismo. De esta forma, los recursos totales del sistema y sus obligaciones con las comunidades autónomas se incrementan a la vez y por el mismo importe.

El Cuadro 2 muestra los importes de los distintos componentes de la aportación inicial del Estado (en valores corrientes y de 2007) y el año de su incorporación al sistema. El segundo bloque de la aportación estatal se divide para su reparto en una serie de partidas. Dos de ellas, las destinadas a las comunidades con elevada dispersión y con baja densidad de población, se reparten únicamente entre aquellas comunidades que se sitúan por encima y por debajo respectivamente de la media de la variable relevante en el conjunto del territorio de régimen

³ En el tramo correspondiente a 2009 habría que incluir también una partida, cuyo importe no se especifica, para el refuerzo de las políticas de "normalización" lingüística en comunidades con otras lenguas cooficiales. El Acuerdo dice que la financiación que aporta el sistema actual en 2009 para tales políticas deberá multiplicarse por 2.5. Puesto que el sistema ordinario de financiación actualmente vigente no contempla partidas específicas para estas competencias, se trata previsiblemente de financiación canalizada a través de la valoración de competencias singulares.

⁴ El acuerdo incluye también una garantía de crecimiento mínimo de los recursos derivados de las aportaciones adicionales del Estado durante los primeros años de vigencia del sistema que resulta un tanto ambigua. En la p. 23 de la propuesta del Gobierno se dice que "En la liquidación del 2012 se garantiza que el importe de los recursos adicionales, incluidos los Fondos de Convergencia, será un 30% superior al resultado del total de los incorporados en 2009, que se liquidarán en 2011." No queda claro si "la liquidación del 2012" ha de entenderse como la liquidación correspondiente a 2012 (que se liquidaría en 2014) o como la liquidación que se practicará en 2012, que corresponderá a 2010. En cualquier caso, parece claro que la intención es proteger a las comunidades durante los primeros años de una evolución adversa de los ingresos tributarios estatales que reduciría el ITE y por lo tanto los recursos del sistema ligados a la aportación inicial del Gobierno.

común, mientras que el resto de las partidas se distribuyen entre todas las comunidades de régimen común (excluyendo a las comunidades forales) de acuerdo con el criterio que se indica en el cuadro. Los valores de algunas de las variables de reparto (en particular, la población potencialmente dependiente en 2008 y la población reconocida como dependiente con derecho a prestación en abril de 2009) se incluyen en el Anexo estadístico del Acuerdo (CPFF, 2009b). Los valores de 2009 del resto de las variables no se conocen todavía, pero dada la naturaleza de las mismas, se pueden aproximar sin riesgo utilizando información de 2007 o 2008. El Cuadro 3 muestra la mejor aproximación disponible a día de hoy del peso de cada región en cada una de las variables que se utilizan para repartir la aportación adicional del Estado, basada generalmente en datos de 2008, así como la cantidad total a repartir por cada criterio. Finalmente, el Cuadro 4 muestra cómo se repartirían los recursos adicionales (excluyendo los Fondos de Convergencia) de acuerdo con la información recogida en el Cuadro 3.

Cuadro 2: Recursos adicionales que el Estado aporta al sistema
millones de euros

	<i>año de incorporación</i>	<i>valores corrientes</i>	<i>valores del año base</i>	<i>criterio de reparto</i>
<i>1. Dotación inicial Fondos de Convergencia</i>				
- Fondo de Cooperación	2009	1,200.0	1,433.9	criterios del Fondo en cada año
- Fondo de Competitividad	2009	2,572.5	3,074.0	criterios del Fondo en cada año
<i>total Fondos de Convergencia</i>		<i>3,772.5</i>	<i>4,507.9</i>	
<i>2. Otros recursos adicionales</i>				
- refuerzo del Estado de bienestar (4,900)				
75.0%	2009	3,675.0	4,391.4	incremento pob. ajustada 1999-2009
12.5%	2009	612.5	731.9	población ajustada en 2009
10.0%	2009	490.0	585.5	pob. potenc. dependiente, 2008
2.5%	2009	122.5	146.4	dependientes reconocidos en 2009
- para regs. con dispersión > μ		50.0	59.7	dispersión (ents. singulares), 2009
- para regs. con densidad < μ		50.0	59.7	población ajustada en 2009
- normalización lingüística	2009	?	?	financiación con sistema actual*2.5
- Dependencia	2010	1,200.0	1,304.2	dependientes reconocidos en 2009
- Aportación adicional al FG	2010	1,200.0	1,304.2	población ajustada en 2009
<i>total otros recursos</i>		<i>7,400.0</i>	<i>8,583.0</i>	
nota: subtotal 2009		5,000.0	5,974.7	
subtotal 2010		2,400.0	2,608.4	
<i>TOTAL recursos adicionales</i>		<i>11,172.5</i>	<i>13,090.9</i>	

- *Nota:* μ es la media de la variable correspondiente en cada caso. Los valores del año base se obtienen dividiendo los valores corrientes (de 2009 o 2010) por el GITE correspondiente de acuerdo con el Cuadro 1.

El reparto de los nuevos fondos que se integran en la restricción inicial del sistema es en algunos casos bastante discutible, especialmente porque, como hemos visto en la sección 2, la asignación inicial tiene un efecto permanente sobre toda la senda futura de financiación de las comunidades. Por este motivo, no parece razonable repartir casi un 20% de la aportación adicional (1,320 millones) en proporción a los dependientes reconocidos en abril de 2009. Este indicador viene a recoger la diligencia con la que las comunidades han empezado a implementar la Ley de Dependencia. Como se aprecia en el Cuadro 3 al comparar los

dependientes potenciales con los reconocidos, existen diferencias importantes entre regiones en este sentido, con Rioja y Andalucía a la cabeza y Canarias y Madrid en la cola. En el cálculo de la financiación anual podría ser lógico incluir estímulos para el rápido despliegue de la ley, primando a las comunidades que avanzan más deprisa, pero no parece razonable actuar de esta forma en el caso una partida que se consolida y tiene efectos permanentes sobre la financiación durante todo el período de vigencia del sistema.⁵

Cuadro 3: Pesos regionales en las variables de reparto de los recursos adicionales aportados por el Estado en 2009 y 2010

	<i>población ajustada</i>	<i>incremento población ajustada</i>	<i>población potencialmente dependiente</i>	<i>dependientes reconocidos</i>	<i>entidades en regs con baja dispersión</i>	<i>pob. ajustada en regs. de baja densidad</i>
<i>Cataluña</i>	16.83%	20.21%	17.06%	18.11%	0.00%	0.00%
<i>Galicia</i>	6.82%	1.88%	6.78%	6.75%	68.20%	0.00%
<i>Andalucía</i>	18.68%	14.70%	18.72%	29.18%	0.00%	0.00%
<i>Asturias</i>	2.59%	0.23%	2.64%	2.91%	15.73%	0.00%
<i>Cantabria</i>	1.34%	0.95%	1.38%	1.92%	2.11%	0.00%
<i>La Rioja</i>	0.74%	0.89%	0.74%	1.39%	0.00%	4.13%
<i>Murcia</i>	3.24%	4.86%	3.22%	4.04%	0.00%	0.00%
<i>Valencia</i>	11.40%	16.25%	11.48%	5.67%	0.00%	0.00%
<i>Aragón</i>	3.23%	2.46%	3.16%	4.30%	0.00%	17.94%
<i>C.- Mancha</i>	5.01%	4.84%	4.74%	6.47%	0.00%	27.81%
<i>Canarias</i>	4.97%	7.01%	4.63%	1.98%	0.00%	0.00%
<i>Extremadura</i>	2.69%	0.36%	2.61%	3.06%	0.00%	14.96%
<i>Baleares</i>	2.48%	3.98%	2.39%	2.13%	0.00%	0.00%
<i>Madrid</i>	13.64%	19.65%	14.18%	6.22%	0.00%	0.00%
<i>Cast. y León</i>	6.33%	1.71%	6.27%	5.87%	13.97%	35.17%
<i>Total</i>	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
<i>cantidad a repartir</i>	1,812.5	3,675.0	490.0	1,322.5	50.0	50.0
<i>peso en total</i>	24.5%	49.7%	6.6%	17.9%	0.7%	0.7%
<i>año teórico</i>	2009	99 a 09	2008	2009	2009	2009
<i>aproximado por</i>	2008	99 a 08	2008	2009	pob. 08, entidades 07	2008

- *Nota:* No se incluyen los Fondos de convergencia autonómica. El total a repartir es la suma de las aportaciones correspondientes a 2009 y 2010 en valores corrientes sin ponderar. La construcción de la población ajustada de 2008 se discute en la sección ?.

Casi exactamente la mitad de los fondos disponibles se reparte en proporción al incremento de la población ajustada entre 1999 y 2009. De esta forma se pretende corregir la creciente brecha entre financiación y necesidades de gasto que se suele atribuir a las (descabelladas) normas de evolución del sistema anterior. La solución adoptada, sin embargo, no tiene en cuenta el que esta brecha se debe en parte también a la evolución de la renta per cápita, o que la asignación inicial en el año base del sistema anterior no era necesariamente equitativa. Como veremos en detalle en una sección posterior, si el objetivo era realmente el de acercar la financiación inicial a

⁵ Por otra parte, llama bastante la atención el que una parte significativa de los nuevos recursos se reparta en base a criterios ligados al nuevo sistema de atención a la dependencia cuando la financiación de este servicio no se integra en el sistema, al menos por el momento.

las necesidades de gasto regionales, habría sido mucho más eficiente ligar directamente el reparto de los recursos adicionales a la brecha existente entre las dos variables de interés en 2007, que es una magnitud conocida.

Cuadro 4: Reparto estimado de los recursos adicionales aportados por el Estado, excluyendo los Fondos de Convergencia valores corrientes de 2009 y 2010

	<i>millones de euros</i>			<i>% del total</i>			<i>euros por habitante ajustado de 2008</i>		
	2009	2010	total	2009	2010	total	2009	2010	total
<i>Cataluña</i>	952	419	1,371	19.0%	17.5%	18.5%	130.8	57.6	188.4
<i>Galicia</i>	187	163	350	3.7%	6.8%	4.7%	63.3	55.2	118.5
<i>Andalucía</i>	782	574	1,356	15.6%	23.9%	18.3%	96.9	71.1	168.0
<i>Asturias</i>	49	66	115	1.0%	2.7%	1.5%	43.4	59.0	102.3
<i>Cantabria</i>	53	39	92	1.1%	1.6%	1.2%	91.5	67.4	159.0
<i>La Rioja</i>	45	26	70	0.9%	1.1%	1.0%	139.3	79.7	219.0
<i>Murcia</i>	219	87	307	4.4%	3.6%	4.1%	156.8	62.4	219.2
<i>Valencia</i>	730	205	935	14.6%	8.5%	12.6%	148.2	41.6	189.8
<i>Aragón</i>	140	90	230	2.8%	3.8%	3.1%	100.2	64.7	164.9
<i>C.- Mancha</i>	254	138	391	5.1%	5.7%	5.3%	117.1	63.6	180.7
<i>Canarias</i>	313	83	397	6.3%	3.5%	5.4%	145.8	38.8	184.6
<i>Extremadura</i>	54	69	123	1.1%	2.9%	1.7%	46.3	59.3	105.5
<i>Baleares</i>	176	55	231	3.5%	2.3%	3.1%	163.8	51.6	215.3
<i>Madrid</i>	883	238	1,121	17.7%	9.9%	15.2%	149.7	40.4	190.1
<i>Cast. y León</i>	164	146	311	3.3%	6.1%	4.2%	60.0	53.5	113.4
<i>Total</i>	5,000	2,400	7,400	100.0%	100.0%	100.0%	115.7	55.5	171.2

5. El Fondo de Garantía y la población ajustada

La principal novedad del nuevo sistema de financiación es la creación del Fondo de Garantía. Como hemos visto, este Fondo se financia con el 75% de los recursos tributarios de las comunidades autónomas, calculados con criterio normativo, y con una aportación estatal que se actualizará con el *GITE* y que integrará, además de los recursos ya citados en la sección anterior (5,000 millones en 2009 y 2,400 millones adicionales en 2010), la dotación complementaria para la asistencia sanitaria acordada por la segunda Conferencia de Presidentes (655 millones, incluyendo la partida especial destinada a las comunidades insulares).

Puesto que la aportación estatal se realizará de forma escalonada, el importe del Fondo de Garantía en el año base deberá calcularse dos veces: en primer lugar de una forma provisional que afectará únicamente a la financiación correspondiente a 2009, y en segundo lugar de forma ya definitiva una vez incorporada la partida adicional correspondiente a 2010.

Criterios de reparto

Los recursos del Fondo de Garantía se repartirán entre las comunidades autónomas en proporción a las variables que se recogen en el Cuadro 5, asignando a cada una de ellas la ponderación que se indica en la primera columna del mismo. Así por ejemplo, un 30% de la

dotación del Fondo se repartirá cada año en proporción a la población regional y un 1.8% en proporción a la superficie mientras que un 0.6% se reserva para las dos comunidades insulares.⁶ Para facilitar la comparación con el sistema anterior, el cuadro recoge también las variables incluidas en las fórmulas de reparto del mismo así como sus ponderaciones. Puesto que en el sistema anterior el reparto se realizaba por tramos, distinguiendo entre los recursos asignados a sanidad, a servicios sociales y al resto de las competencias, he agregado los tres tramos para calcular las ponderaciones globales de las distintas variables bajo el sistema anterior que se muestran en la segunda columna del cuadro.

Cuadro 5: Criterios de reparto del Fondo de Garantía y comparación con el sistema anterior

	<i>FG sistema actual</i>	<i>Total sistema anterior</i>	<i>sanidad</i>	<i>servicios sociales</i>	<i>resto de competencias</i>
<i>variables de reparto:</i>					
- fijo por comunidad		1.12%			2.03%
- población	30%	50.78%			92.09%
- superficie	1.8%	2.27%			4.11%
- dispersión	0.6%	0.65%			1.18%
- insularidad	0.6%	0.54%	0.50%		0.59%
- población 0-16	20.5%				
- población 65+	8.5%	12.07%	24.5%	100%	
- población protegida		32.57%	75%		
- población prot. equivalente	38%				
<i>peso en el total</i>	100%	100%	43.43%	1.43%	55.15%

El Acuerdo define con precisión las distintas variables de reparto. La *población* corresponde a la población empadronada a 1 de enero de cada año, mientras que el indicador de dispersión es el número de núcleos (entidades singulares) de población que existe en cada región en el año corriente. La partida asignada a la *insularidad* se reparte entre Baleares y Canarias en proporción a la distancia, ponderada por tramos, entre sus respectivas capitales y las costas peninsulares, lo que (en el sistema actual) implica asignar a Canarias un 79.9% de su importe total. La *población protegida* por el sistema nacional de salud se obtiene restando de la población a los funcionarios y familiares cubiertos por las mutuas sanitarias de empleados públicos. La *población protegida equivalente*, finalmente, se calcula a partir de la variable anterior, ponderando la población protegida en cada uno de siete tramos de edad en proporción su nivel relativo de gasto sanitario per cápita, siguiendo la metodología desarrollada por el Grupo de Trabajo sobre el análisis de gasto sanitario creado por la Conferencia de Presidentes (GTS, 2005 y 2007).

⁶ Las entregas a cuenta del Fondo, que se realizan mensualmente a lo largo de cada año se calcularán utilizando los valores disponibles más recientes de cada variable. Puesto que las liquidaciones finales se realizan con un desfase de dos años, éstas podrán calcularse con los valores reales de todos los indicadores, corrigiéndose entonces los efectos de cualquier posible discrepancia entre la previsión y el valor real de las variables de reparto.

¿Es mejor la nueva fórmula que la actual?

Las fórmulas de reparto de ambos sistemas de financiación pueden interpretarse como estimaciones de los costes relativos de provisión de los principales servicios públicos en las distintas comunidades autónomas. El sistema no pretende cuantificar lo que costaría en términos absolutos prestar todos los servicios públicos al nivel que sería óptimo en algún sentido, pero sí intenta asegurar que los recursos disponibles se reparten de forma que las necesidades de todas las comunidades quedan cubiertas en la misma proporción o, lo que viene a ser lo mismo, que todas ellas puedan ofrecer un nivel similar de prestaciones.

Desde esta perspectiva, conviene preguntarse si la nueva fórmula de reparto se traduce en una distribución de la financiación más acorde con las necesidades reales de gasto autonómico. Comparando las dos primeras columnas del Cuadro 5, la respuesta a esta pregunta ha de ser en principio afirmativa, aunque con algunos matices. El nuevo Acuerdo introduce un indicador explícito de necesidades de gasto educativo (la población en edad escolar, de 0 a 16 años), remediando así una omisión incomprensible del Acuerdo anterior que afectaba a la segunda partida más importante de gasto autonómico. También se mejora el indicador que recoge las necesidades de gasto sanitario. En el nuevo acuerdo la población protegida equivalente sustituye a la combinación de la población protegida y la población mayor de 65 años como indicador de las necesidades de gasto sanitario. Puesto que el nuevo indicador se construye a partir de una mayor desagregación de la población en siete tramos de edad, ponderando cada uno de ellos de acuerdo con su nivel relativo de gasto observado, en principio debería recoger los determinantes inmediatos del coste de la atención sanitaria mejor que su antecesor, en el que un peso relativamente bajo de la población de mayor edad se traducía en una infravaloración de los costes derivados del envejecimiento (véase de la Fuente y Gundín, 2009). Más opinable es la reducción de la ponderación asignada a la superficie y a la dispersión de la población, aunque no existe evidencia clara de que los nuevos pesos infravaloren el impacto de estos factores.

El único cambio en la fórmula que casi seguramente nos lleva en la dirección incorrecta es la desaparición de la dotación que se repartía a partes iguales entre las comunidades autónomas en sistemas anteriores (el *fijo por comunidad* que aparece en la segunda columna del Cuadro 5 con una ponderación del 1.12%). Aunque el objetivo teórico de esta dotación era el de sufragar los costes fijos de las instituciones de autogobierno, hay evidencia de que los costes fijos son significativos también en otros servicios autonómicos y en particular en la sanidad (véase de la Fuente y Gundín, 2009) por lo que existían buenas razones para mantener esta partida, e incluso probablemente para aumentar ligeramente su peso en el total. Es cierto que, dada la estructura del sistema, la omisión de este factor no tiene ningún efecto sobre la financiación básica de las autonomías (como tampoco lo tienen las demás variables fijas o cuasi-fijas que entran en la fórmula de reparto). No lo tiene en el momento inicial porque la financiación del año base es exógena e independiente del reparto del Fondo de Garantía, y no lo tiene después porque como hemos visto lo único que influye sobre la senda de la financiación es el incremento en la asignación del Fondo en relación con su valor inicial actualizado con el GITE, a la que no puede contribuir por definición ninguna variable cuyo valor sea constante en el tiempo. Sin embargo, la omisión de los costes fijos sí afecta al cálculo de la población ajustada todas las regiones y, a

través de esta variable, al indicador de financiación por unidad de necesidad que se utiliza para repartir el Fondo de Competitividad y que seguramente servirá de referencia a la hora de evaluar la equidad del reparto.

¿Qué necesidades recoge la fórmula del Fondo de Garantía?

Una cuestión ligeramente diferente y también muy relevante tiene que ver con la ponderación que otorgan las fórmulas de reparto de los dos sistemas a las distintas competencias autonómicas. Mientras que la fórmula del sistema anterior recogía en principio las necesidades de gasto ligadas al conjunto de los servicios autonómicos, tal como se suele explicar el nuevo Acuerdo, parecería en principio que lo que cuantifica la fórmula de reparto del Fondo de Garantía son tan sólo las necesidades asociadas con los servicios considerados fundamentales, esto es, la sanidad, la educación y los servicios sociales. Sin embargo, el elevado peso de la población total en la fórmula es inconsistente con esta interpretación. Al igual que su antecesora, la fórmula de reparto del Fondo de Garantía sigue siendo una fórmula de necesidades totales de gasto, lo que en mi opinión es positivo.

La comparación entre las dos fórmulas en términos del peso relativo de los distintos servicios se complica ligeramente debido a que en el nuevo sistema se abandona la división de los recursos disponibles (a efectos únicamente de su reparto y no de su uso) en tramos asociados con distintos grupos de competencias. Así, ya no hay un tramo explícito de financiación sanitaria sino un peso global de la población protegida equivalente en los recursos totales a distribuir. En mi opinión, hubiese sido buena idea mantener este aspecto de la estructura del sistema anterior con vistas a la periódica actualización de la fórmula de reparto: la participación de cada grupo de competencias en los recursos a repartir podría ligarse a la evolución de su peso en el gasto autonómico (tras excluir el que se financia con recursos de carácter condicionado) sin alterar necesariamente los criterios de reparto dentro de cada tramo. En cualquier caso, no resulta difícil recuperar los pesos implícitos aproximados de distintos grupos de competencias a partir de las ponderaciones de las variables de reparto. Si suponemos como primera aproximación que las variables de carácter geográfico (que tienen una ponderación conjunta total del 3%) tienen un impacto uniforme sobre los costes de todos los servicios autonómicos, el peso implícito de la educación en el gasto total se obtiene dividiendo la ponderación asignada a la población en edad escolar por 0.97, lo que nos da un valor de 21.1%. Haciendo la misma operación con la población protegida equivalente y la población mayor de 65 años, el peso conjunto de la sanidad y los servicios sociales a la hora de repartir los recursos disponibles sería del 47.9%, lo que nos dejaría con un 30.9% de los recursos, la parte ligada a la población total, para financiar el resto de las competencias.

Comparando estos valores con sus homólogos aproximados en el sistema anterior, vemos que el nuevo acuerdo incrementa en tres puntos (desde el 44.9 hasta el 47.9) el peso conjunto de la sanidad y los servicios sociales en las necesidades estimadas de gasto, lo que parece coherente con el peso real de estos servicios en los presupuestos autonómicos y con la tendencia al alza del mismo. Por otra parte, la partida destinada al resto de las competencias en el modelo anterior se desglosa implícitamente en dos partes, una educativa y otra de carácter general. A la

primera de ellas se le asigna una ponderación del 21.1% que se sitúa algo por debajo del peso real de la educación el gasto autonómico financiado con recursos no condicionados (en torno al 27% en 2003).⁷ Esto nos deja con un componente residual ligado a población total que absorbe el 30.9% de los recursos. Este componente podría ser un indicador razonable de las necesidades de gasto ligadas al resto de las competencias autonómicas, que generalmente no están tan ligadas a la estructura demográfica de la población como los servicios a los que la fórmula otorga un tratamiento específico.

¿Qué nivela el Fondo de Garantía?

Si mi interpretación es correcta, el Fondo de Garantía es un instrumento de nivelación parcial de la financiación total de las comunidades autónomas y no, como suele afirmarse, un mecanismo que asegure la nivelación total en relación con ciertos servicios considerados fundamentales. En principio, e ignorando por el momento las implicaciones de la restricción inicial (sobre las que volveré más adelante), el Fondo de Garantía asegura a cada región una financiación mínima que representa un porcentaje elevado y común para todas ellas de la valoración que hace el sistema de sus necesidades totales de gasto -- en vez de cubrir al 100% las necesidades de gasto ligadas a los servicios fundamentales.

Dejando de lado la cuestión de si la nivelación parcial es deseable o no (y en mi opinión no lo es), la solución que se ha adoptado en la práctica en el nuevo sistema es más razonable que la que incorrectamente se le atribuye al modelo en la propaganda oficial. Lo primero que hay que decir sobre el tema es que es imposible nivelar totalmente sólo una parte de los servicios públicos pero no el resto. Una vez se acepta este hecho parece claro que lo más razonable es ligar la financiación mínima garantizada a las necesidades totales de gasto y no a las necesidades ligadas a ciertos servicios específicos, porque es la única forma de asegurar un nivel mínimo de cobertura de las necesidades reales.

Me explico. El Gobierno ha intentado vender la idea de que el Fondo de Garantía garantiza la nivelación total de los servicios esenciales con independencia de lo que pueda pasar con la financiación del resto de las competencias autonómicas, para las que lo único que se garantiza es una inconcreta "suficiencia" que no implica necesariamente la igualdad. Sin embargo, esto es incorrecto porque los presupuestos autonómicos no están organizados en compartimentos estancos, con bolsas separadas para la financiación de cada grupo de competencias. Aquellas comunidades que tengan menos recursos en relación con sus necesidades totales de gasto tendrán que ofrecer servicios de menor calidad y, lógicamente, repartirán el "déficit" existente en relación al promedio sobre todas las áreas de su competencia. De esta forma, una posible mala financiación de otros servicios terminará afectando también a la calidad de los servicios esenciales. En consecuencia, no es posible nivelar totalmente unas cosas sí y otras no. Si no hay nivelación total para el conjunto de las competencias, tendremos nivelación parcial para todos los servicios y punto.

⁷ Véase de la Fuente y Gundín (2008) y especialmente la sección 5 del Anexo, donde se analiza el patrón medio de gasto autonómico tras excluir las principales partidas que se financian con recursos condicionados.

Una vez alcanzada esta conclusión, parece claro que lo más razonable es asignar los recursos que sí se someten a nivelación (esto es, el Fondo de Garantía) en proporción a las necesidades totales de gasto. Es la única forma de asegurar que todas las comunidades tengan cubierta al menos una fracción determinada y uniforme de sus necesidades estimadas de gasto. Si se opta por la ficción de que lo importante es nivelar del todo los servicios fundamentales, seguiremos teniendo nivelación parcial, pero la tasa de cobertura de las necesidades reales variará de una comunidad a otra en función de sus respectivas estructuras de coste, introduciendo innecesariamente un cierto grado de arbitrariedad en el sistema. Afortunadamente, no es esto lo que el Fondo de Garantía termina haciendo en la práctica.

La población ajustada

Como hemos visto, el Fondo de Garantía se distribuye entre las regiones en proporción a las participaciones regionales en una serie de variables de reparto para cada una de las cuales se establece una ponderación que fija la cantidad a repartir en base a la misma. El reparto del Fondo se puede realizar también de una forma equivalente que puede ayudar a entender mejor su lógica. Se trata, en primer lugar, de aplicar la fórmula de reparto a la población total del conjunto de las comunidades de régimen común (en vez de a la dotación total del Fondo), obteniendo así la *población ajustada* de cada región, para repartir a continuación la dotación del Fondo en proporción al peso de cada región en la población ajustada del conjunto del territorio de régimen común (esto es, España sin las comunidades forales ni las ciudades autónomas).

Lo que hace la primera operación es ponderar las poblaciones regionales por un factor que recoge el coste diferencial por habitante de prestar los principales servicios públicos a un nivel uniforme de calidad en cada región. De esta forma se introduce una corrección por el hecho de que los costes por persona de los servicios públicos serán mayores en las regiones más envejecidas o más extensas, por citar sólo dos de los factores relevantes. Al repartir por población ajustada en vez de por población real, en la segunda etapa se asegura que la tasa de cobertura de las necesidades de gasto sea la misma en todas las regiones.⁸

La población ajustada que calcula el sistema es una magnitud de considerable interés. Dividiendo la financiación total de cada región por su población ajustada se obtiene un indicador de financiación por unidad de necesidad que es sin duda un instrumento más útil a la hora de valorar la equidad del sistema que la financiación por habitante no ajustado. El propio sistema utiliza esta variable a la hora de repartir el Fondo de Competitividad, adoptándolo implícitamente como el indicador más relevante del nivel de financiación de cada territorio.

El Cuadro 6 muestra las participaciones regionales en la población ajustada en los tres años que son relevantes para los cálculos que se presentan en secciones posteriores (1999, 2007 y 2008). Para 1999 y 2007 el cálculo no presenta ninguna dificultad dado que ya se conoce toda la información necesaria. Sin embargo, el Acuerdo también hace referencia a la población ajustada de 2009, que todavía no se puede calcular. Como aproximación, utilizaré una estimación de la población ajustada de 2008. La información necesaria para calcular esta variable ya está

⁸ Véase la sección 2 y la sección 1 del Apéndice 2 en de la Fuente y Gundín (2009).

disponible con dos únicas excepciones, para las que utilizaré como aproximación el último dato disponible. La primera excepción es el número de entidades singulares de población, para la que el último dato publicado corresponde a 2007. La segunda y más significativa es la población protegida equivalente, que he aproximado como sigue a partir de los datos de población del Padrón de 2008 desglosados por edades (INE, 2009a). En primer lugar, he ponderado la población de cada tramo de edad utilizando los coeficientes que fija el Acuerdo en base a las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre gasto sanitario. Sumando las poblaciones ponderadas por tramos de edad se obtiene la población equivalente total de cada región, que incluye también a las personas protegidas por las mutuas sanitarias de funcionarios en vez de por el sistema nacional de salud. Para eliminar este grupo, he estimado el peso de la población protegida en la población total utilizando el cociente entre ambas variables con datos de 2007. Multiplicando este cociente por la población equivalente total de 2008, se obtiene una estimación de la población *protegida* equivalente en el mismo año, que es el indicador que se utiliza para calcular la población ajustada.

Cuadro 6: Peso en la población ajustada y factor de ajuste (coste relativo por habitante) en 1999, 2007 y 2008

	<i>peso en población ajustada</i>			<i>coste relativo por habitante</i>		
<i>Castilla y León</i>	7.05%	6.40%	6.33%	1.061	1.072	1.071
<i>Extremadura</i>	3.05%	2.74%	2.69%	1.065	1.063	1.061
<i>Galicia</i>	7.59%	6.93%	6.82%	1.041	1.057	1.060
<i>Cast. -La Mancha</i>	5.03%	4.99%	5.01%	1.092	1.067	1.060
<i>Aragón</i>	3.35%	3.23%	3.23%	1.056	1.055	1.052
<i>Asturias</i>	2.96%	2.63%	2.59%	1.02	1.034	1.036
<i>Canarias</i>	4.65%	4.95%	4.97%	1.041	1.033	1.035
<i>La Rioja</i>	0.72%	0.74%	0.74%	1.016	1.013	1.012
<i>Baleares</i>	2.25%	2.44%	2.48%	1.026	1.003	1.001
<i>Cantabria</i>	1.40%	1.35%	1.34%	0.995	0.996	0.997
<i>Cataluña</i>	16.30%	16.82%	16.83%	0.983	0.987	0.988
<i>Andalucía</i>	19.29%	18.77%	18.68%	0.989	0.985	0.984
<i>Murcia</i>	2.98%	3.23%	3.24%	0.987	0.981	0.981
<i>Valencia</i>	10.64%	11.31%	11.40%	0.98	0.979	0.980
<i>Madrid</i>	12.71%	13.48%	13.64%	0.925	0.938	0.940
<i>Territorio Común</i>	100%	100%	100%	1.000	1.000	1.000

Las tres últimas columnas del Cuadro 6 muestran el cociente entre la población ajustada y la población total de cada comunidad en cada año de interés, o lo que es lo mismo, la estimación que hace el sistema del coste relativo por habitante del paquete estándar de servicios públicos de competencia autonómica. Las regiones están ordenadas en el cuadro de acuerdo con el valor de este coeficiente en 2008. En ese año, el indicador de coste relativo por habitante oscilaba entre 0.94 en Madrid y 1.071 en Castilla y León, lo que implica una diferencia de unos trece puntos porcentuales entre los dos extremos de la distribución. Como ya he indicado más arriba, es muy probable que la omisión de un término de costes fijos en la fórmula actual distorsione en alguna medida la estimación de los costes relativos por habitante subestimándolos en las comunidades

de menor tamaño. Por lo tanto, La Rioja, Cantabria y Baleares seguramente deberían aparecer en el Cuadro 6 algo más arriba de lo que lo hacen.

6. Los Fondos de Convergencia

El Acuerdo de financiación establece dos nuevos Fondos de Convergencia autonómica que se financiarán con aportaciones adicionales del Estado. Ambos introducen retoques finales de cuantía relativamente menor que modifican la asignación que genera el resto del sistema. El primero de ellos, el Fondo de Cooperación, se destina fundamentalmente a las comunidades de menor renta, mientras que el segundo, el Fondo de Competitividad corrige al alza la financiación de aquellas regiones a las que el resto del sistema asigna una menor financiación por habitante ajustado o una financiación total inferior a su capacidad fiscal bruta (esto es, a sus ingresos tributarios totales, antes de descontar su aportación al Fondo de Garantía).

6.1. El Fondo de Cooperación

El objetivo del Fondo de Cooperación es el de promover la convergencia real entre comunidades autónomas, favoreciendo “la inversión y el desarrollo en las comunidades con menor renta per cápita y con dinámica poblacional menos favorable” así como “la convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos” (pp. 2, 3 y 24 de CPPF, 2009a).

Se trata de un objetivo cuando menos sorprendente, dado que la Constitución española ya crea un instrumento específico con el mismo fin, el llamado Fondo de Compensación Interterritorial, que ofrece financiación condicionada para proyectos de inversión destinados a fomentar el desarrollo regional. También resulta sorprendente que se mezcle la dinámica poblacional (y la densidad de población) con el nivel de desarrollo, habida cuenta que no existe una correlación clara entre una cosa y otra. En términos generales, por tanto, el Fondo no tiene demasiado sentido. Hubiese sido preferible destinar sus recursos a reforzar el FCI, especialmente en un contexto en el que se prevé un rápido descenso de los recursos que España recibe de los Fondos Estructurales europeos. Una ventaja importante del FCI es que ofrece mejores garantías de que los recursos canalizados a través del mismo se destinarán efectivamente a inversión productiva que fomente el desarrollo y no a gasto corriente. Con el procedimiento elegido, esto es imposible de garantizar porque la utilización de los recursos que aporta el sistema ordinario de financiación no está sujeta a ninguna restricción. De la misma forma, si se considera necesario mejorar la financiación de las regiones menos densamente pobladas, hubiese sido preferible incrementar el peso de la superficie en la fórmula de reparto del Fondo de Garantía.

La aportación inicial del Estado al Fondo de Cooperación se fija en 1.200 millones de euros para el año 2009, que se actualizarán anualmente con el GITE. En valores de 2007, la dotación del Fondo ascendería a 1,434 millones de euros.

Serán beneficiarias del Fondo de Cooperación todas las regiones que tengan un PIB per cápita inferior al 90% del promedio del conjunto del territorio de régimen común. También lo serán las que cuenten con una densidad de población inferior a la mitad de la media de este territorio y aquellas que presenten a la vez una tasa de crecimiento de la población inferior al 90% de la

media del mismo grupo de referencia y una densidad poblacional que no exceda en más del 25% su densidad media. A efectos de estos cálculos, en el año t se utilizará la media del PIB per cápita en t y los dos años precedentes, la tasa de crecimiento de la población entre $t-2$ y t y la densidad de población en t .

El Cuadro 7 muestra las regiones que cumplen cada uno de estos criterios con datos de 2007. El PIB per cápita se calcula dividiendo el PIB que se ofrece en la Contabilidad Regional de España (CRE) del INE (2009b) por la población de acuerdo con el padrón de cada año (en vez de por la estimación de la población regional que proporciona la propia CRE y que no coincide exactamente con la anterior).

Cuadro 7: Determinación de las comunidades beneficiarias del Fondo de Cooperación, 2007

	$PIBpc < 0.9*\mu$	$densidad < 0.5*\mu$	$crec. pob. < 0.9*\mu$	$densidad < 1.25*\mu$	$crec. pob. < 0.5*$	<i>beneficiarias</i>	<i>segundo tramo</i>
<i>Cataluña</i>							
<i>Galicia</i>	X		X	X	X	X	X
<i>Andalucía</i>	X			X		X	
<i>Asturias</i>			X	X	X	X	X
<i>Cantabria</i>			X	X		X	
<i>La Rioja</i>				X			
<i>Murcia</i>	X					X	
<i>Valencia</i>							
<i>Aragón</i>		X	X	X		X	
<i>C.- Mancha</i>	X	X		X		X	
<i>Canarias</i>							
<i>Extremadura</i>	X	X	X	X	X	X	X
<i>Baleares</i>							
<i>Madrid</i>			X				
<i>Cast. y León</i>		X	X	X	X	X	X

- Nota: μ es la media de la variable correspondiente en cada caso.

Para su reparto, el Fondo de Cooperación se divide en dos tramos. Al primer tramo se le asignan 2/3 de la dotación del Fondo, que se reparte entre todas las comunidades beneficiarias de acuerdo con su población (real, no ajustada), corregida por la distancia entre el PIB per cápita de cada región y el promedio de la misma variable en el conjunto de regiones beneficiarias del Fondo. En particular, la participación de cada comunidad beneficiaria en el Fondo vendrá dada por

$$(8) \quad sh_i FCOOP_t = \frac{FCOOP_{it}}{FCOOP_t} = \frac{N_{it}}{\sum_{i \in B_t} N_{it}} \left(1 + \frac{\bar{y}_t - y_{it}}{\bar{y}_t} \right) \quad \text{con} \quad \bar{y}_t = \frac{\sum_{i \in B_t} Y_{it}}{\sum_{i \in B_t} N_{it}} = \sum_{i \in B_t} \left(\frac{N_{it}}{\sum_{i \in B_t} N_{it}} \right) y_{it}$$

donde Y_{it} es el PIB total, y_{it} el PIB per cápita, B_t el conjunto de comunidades beneficiarias del Fondo en el año corriente e \bar{y}_t el PIB per capita medio dentro de este grupo. El tercio restante de los recursos del Fondo se reparte en proporción a su población entre las regiones que tengan una tasa de crecimiento de la población inferior al 50% de la media del territorio de régimen común. El documento no aclara qué sucede si ninguna comunidad cumple esta condición. El

Cuadro 8 muestra el reparto del Fondo si éste se hubiese aplicado en 2007, con su dotación expresada en valores de ese mismo año.

Cuadro 8: Distribución hipotética del Fondo de Cooperación en 2007
millones de euros

	<i>primer tramo</i>	<i>segundo tramo</i>	<i>total</i>
<i>Cataluña</i>			0
<i>Galicia</i>	128.0	177.5	305.5
<i>Andalucía</i>	399.3		399.3
<i>Asturias</i>	45.0	68.8	113.8
<i>Cantabria</i>	21.3		21.3
<i>La Rioja</i>			0
<i>Murcia</i>	64.6		64.6
<i>Valencia</i>			0
<i>Aragón</i>	41.5		41.5
<i>C.- Mancha</i>	97.7		97.7
<i>Canarias</i>			0
<i>Extremadura</i>	59.4	69.8	129.2
<i>Baleares</i>			0
<i>Madrid</i>			0
<i>Cast. y León</i>	99.2	161.9	261.1
<i>Total</i>	955.9	478.0	1,433.9

6.2. El Fondo de Competitividad

El Fondo de Competitividad introduce un retoque final en la distribución de recursos entre autonomías a favor de las comunidades peor tratadas por el resto del sistema y, posiblemente, de las de mayor renta. La dotación de este Fondo en el año 2009 se fija en 2.572,5 millones de euros,⁹ que se actualizarán anualmente en proporción al crecimiento de los ingresos tributarios estatales (utilizando el GITE). Estos recursos se distribuirán entre todas aquellas comunidades cuya financiación por habitante ajustado antes de la aplicación del Fondo¹⁰ sea inferior a la media o a su propia capacidad fiscal bruta por habitante ajustado, donde la capacidad fiscal bruta se define como los ingresos tributarios totales de cada comunidad medidos con criterio normativo antes de sustraer su aportación al Fondo de Garantía.

El criterio de reparto del Fondo es bastante discutible. En primer lugar, no parece razonable que algunas comunidades (las más ricas) puedan seguir beneficiándose del Fondo aunque cuenten

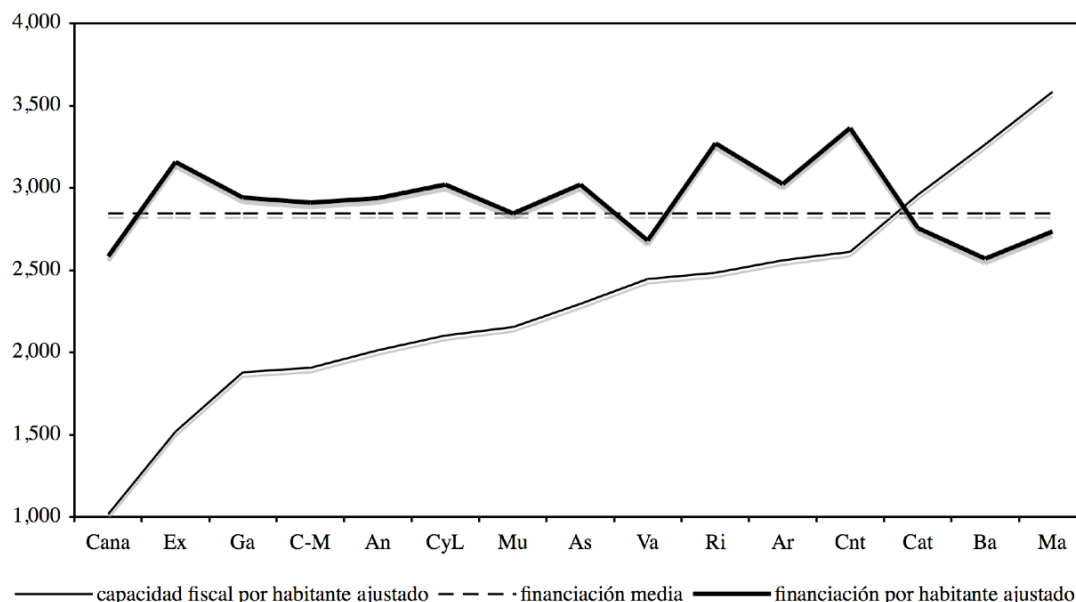
⁹ El Acuerdo dice literalmente que esta dotación será igual al 70% del 75% de la aportación estatal de 4.900 millones de euros destinados a reforzar el Estado de bienestar. En este punto, el Acuerdo final (CPFF, 2009b) difiere ligeramente de la propuesta del Gobierno (CPFF, 2009a), en la que la dotación del Fondo de Competitividad se ligaba a la del Fondo de Compensación Interterritorial.

¹⁰ El Acuerdo no es del todo claro sobre la cuestión de si el Fondo de Competitividad ha de aplicarse antes o después del Fondo de Cooperación, lo que podría influenciar su reparto. El texto indica que la financiación que se utilizará para determinar las comunidades beneficiarias del Fondo es la que proporciona el sistema antes de la aplicación del Fondo, lo que parece apuntar a la segunda posibilidad. Sin embargo, el documento discute el Fondo de Competitividad antes que el de cooperación, con lo que no queda totalmente claro si "el resto del sistema" incluye o no al Fondo de Cooperación. En mis cálculos, supondré que el Fondo de Competitividad se reparte en último lugar, tras el Fondo de Cooperación.

con una financiación por habitante ajustado superior a la media. En segundo lugar, si el objetivo básico del Fondo es el de mejorar a las comunidades que salen peor paradas de la aplicación del resto del sistema, lo lógico habría sido repartir su dotación entre los territorios que cuenten con menor financiación (antes de la aplicación del Fondo), elevando el suelo de esta variable todo lo que permitan los recursos disponibles, o al menos modular la asignación a cada comunidad en función de la distancia a la que ésta se encuentre de la financiación media por habitante ajustado, tal como se hace en el caso del Fondo de Cooperación. Sin embargo, parece haberse optado por repartir la dotación del Fondo de Competitividad en proporción a la población ajustada de las comunidades beneficiarias,¹¹ lo que hace que la asignación por habitante ajustado sea igual para todas ellas con independencia de su nivel de financiación.

Si lo he interpretado correctamente, el procedimiento elegido introduce en el sistema una discontinuidad llamativa y totalmente innecesaria. Una comunidad que esté ligeramente por encima de la media antes de la aplicación del Fondo (como Murcia en 2007 con los datos del Cuadro 9) podría terminar ganando financiación total si su financiación antes de la aplicación del Fondo se redujese (en sólo 2 euros en el caso citado), porque esto la convertiría en beneficiaria del mismo (lo que en el caso de Murcia supondría una inyección adicional de 139 euros por habitante ajustado). Por la misma razón, el criterio adoptado generará considerable incertidumbre entre las regiones cercanas al umbral fijado para participar en el Fondo. Éstas no sabrán a ciencia cierta si entrarán o no en el mismo hasta que el Fondo se liquide, lo que sucede con un retraso de dos años, convirtiendo así al Fondo de Competitividad en una especie de lotería que tenderá a complicar la planificación presupuestaria de algunas comunidades.

Gráfico 1: Variables relevantes para el reparto del Fondo de Competitividad, 2007



¹¹ La redacción es un tanto ambigua. El texto dice literalmente que el Fondo se repartirá “en función de ... [la] población ajustada relativa [de las comunidades beneficiarias], con los límites que establezca la correspondiente ley” (CPFF, 2009b, p. 24). Dado que no se especifica ningún criterio de modulación de la población ajustada, un reparto en proporción a esta variable parece la interpretación más plausible, aunque la referencia a la futura ley deja la puerta abierta a algún tipo de corrección.

El Gráfico 1 y el Cuadro 9 ilustran la determinación de las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad con datos del año base de 2007 (cuyo cálculo se discutirá más adelante). El Cuadro 10 muestra los resultados del hipotético reparto del Fondo correspondiente al año base. El importe total a distribuir (3,074 millones) se obtiene “trasladando” a 2007 la dotación inicial del Fondo, que se ha especificado en valores de 2009, utilizando la variación estimada del ITE entre estos dos años.

Cuadro 9: Determinación de las comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad con datos de 2007

	<i>financiación (antes de F. Competit.)</i>	<i>capacidad fiscal bruta</i>	<i>financiación por habitante ajustado (fp_{ha})</i>	<i>fp_{ha} < media</i>	<i>financiación < capacidad fiscal bruta</i>	<i>beneficiarios</i>
<i>Cataluña</i>	19,608	21,052	2,755	X	X	X
<i>Galicia</i>	8,619	5,505	2,942			
<i>Andalucía</i>	23,321	15,998	2,937			
<i>Asturias</i>	3,358	2,552	3,022			
<i>Cantabria</i>	1,918	1,489	3,364			
<i>La Rioja</i>	1,025	778	3,273			
<i>Murcia</i>	3,888	2,942	2,846			
<i>Valencia</i>	12,823	11,702	2,681	X		X
<i>Aragón</i>	4,138	3,502	3,024			
<i>C.- Mancha</i>	6,144	4,021	2,911			
<i>Canarias*</i>	5,409	2,129	2,584	X		X
<i>Extremadura</i>	3,658	1,759	3,157			
<i>Baleares</i>	2,658	3,376	2,572	X	X	X
<i>Madrid</i>	15,591	20,445	2,734	X	X	X
<i>Cast. y León</i>	8,181	5,694	3,020			
<i>Total</i>	120,340	102,944	2,844			

(*) A efectos de los cálculos realizados en el presente cuadro, ni la financiación de Canarias ni su capacidad fiscal bruta incluyen la participación de la comunidad autónoma en los llamados recursos REF (dado que el nuevo modelo, al igual que su antecesor, no tiene en cuenta tales recursos a ningún efecto). Lo mismo es cierto en el Gráfico 1, que por lo tanto da una imagen distorsionada de la capacidad fiscal real de la comunidad canaria. Sobre los recursos REF, véase la nota a pie de página número 14.

Cuadro 10: Distribución hipotética del Fondo de Competitividad en 2007

	<i>población ajustada</i>	<i>peso</i>	<i>asignación Fondo</i>
<i>Cataluña</i>	7,117,437	34.3%	1,055
<i>Valencia</i>	4,783,008	23.1%	709
<i>Canarias</i>	2,093,063	10.1%	310
<i>Baleares</i>	1,033,742	5.0%	153
<i>Madrid</i>	5,703,404	27.5%	846
<i>Total</i>	20,730,655	100.0%	3,074

7. La financiación en el año base: una primera estimación

En esta sección se presenta una estimación de los resultados financieros del nuevo sistema en el caso hipotético de que se hubiese aplicado en su año base de 2007. Como ya hemos visto, este cálculo sirve para fijar los valores iniciales de algunos elementos del sistema que tienen una

considerable influencia sobre su evolución futura y nos proporciona también una comparación homogénea entre los resultados de ambos sistemas en un año común que nos dará una idea aproximada del impacto diferencial del nuevo Acuerdo una vez se comience a aplicar. En la estimación se utiliza la proyección de la evolución del *GITE* presentada en la sección 3.

7.1. El status quo: los resultados ajustados del sistema anterior en 2007

El cálculo de la financiación en el año base se realiza tomando como punto de partida los resultados reales del sistema entonces vigente (*sistema 99*). A la financiación asignada a cada comunidad en ese año con el sistema anterior, se le añade la parte que corresponde a la misma de los recursos adicionales aportados por el Estado en 2009 y 2010 (expresados en valores de 2007) para obtener sus *necesidades globales de financiación*, que constituyen la financiación básica de 2007. A esta última cantidad se le suman finalmente las participaciones regionales en cada uno de los Fondos de Convergencia para llegar a la financiación total de cada territorio. Con el fin de obtener cifras plenamente comparables entre comunidades autónomas, los cálculos que acabo de esbozar se realizan “a competencias homogéneas” --esto es, excluyendo la financiación asignada a las competencias singulares (como la policía autonómica o las prisiones) que por el momento sólo han asumido algunas comunidades autónomas.¹²

El Acuerdo también indica que, antes de realizar los cálculos pertinentes, la recaudación normativa de algunos tributos gestionados por las comunidades autónomas en el año base de 2007 ha de revisarse al alza con el fin de acercar su valor a la recaudación real de estas figuras. El importe de la corrección necesaria se recoge en el Cuadro 11 como parte del cálculo de la *capacidad fiscal ajustada* de cada comunidad en el año base.¹³ Para que las cifras correspondientes

¹² La homogeneización se realiza a partir de los datos recogidos en MEH (2006a) para el año base del sistema anterior. La información que allí se aporta permite calcular el importe del Fondo de Suficiencia del año base de 1999 que corresponde a las competencias asumidas por todas las comunidades en 2002, lo que incluye la educación y la sanidad, pero no la justicia. Este importe inicial se actualiza con el ITE para obtener la dotación a competencias homogéneas del Fondo de Suficiencia en 2007, que es la cifra que utilizaré más adelante para calcular el *status quo* a competencias homogéneas. Dado que la gestión de la Administración de Justicia todavía no ha sido traspasada a todas las comunidades, no hay ninguna competencia importante que haya sido asumida por todas ellas entre 2002 y 2009, por lo que el concepto de competencias homogéneas que estoy utilizando debería seguir siendo el correcto, al menos aproximadamente.

¹³ En 2007 la recaudación normativa por los llamados tributos cedidos tradicionales representaba en promedio tan sólo el 53.4% de su recaudación real, un porcentaje que además variaba mucho de una comunidad a otra (véase MEH, 2009). Por lo tanto, la recaudación normativa regional calculada con los criterios del sistema vigente en el año base no es un buen indicador de la capacidad fiscal real de cada región y su uso habría distorsionado el reparto real de recursos a favor de aquellas comunidades que disfrutaban de un mayor “excedente” de ingresos reales en relación con su recaudación normativa. La actualización del cálculo de la recaudación normativa que se establece en el Acuerdo permite mitigar ambos problemas.

En el año base, la actualización de la recaudación normativa afecta a los impuestos sobre sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD) y patrimonio. En el primer caso, la recaudación normativa bajo el sistema anterior se duplica, en el segundo, se iguala al 85% de la recaudación real en el mismo año y en el tercero se iguala a la compensación (todavía provisional) del Estado a las comunidades autónomas por la supresión efectiva del impuesto. Para calcular el importe de la corrección se utilizan los datos de recaudación normativa de cada uno de estos impuestos en 2004 que se recogen en MEH (2006b), actualizándolos hasta 2007 con el ITE.

En el caso del ITP y AJD el mismo cálculo se repetirá en 2009 para fijar su recaudación normativa en ese año y de ese momento en adelante esta cantidad se actualizará en proporción al crecimiento de una especie de ITE regional, que recoge los rendimientos en cada comunidad de los tramos cedidos del IRPF, IVA e Impuestos Especiales sin ejercicio de la capacidad normativa. La recaudación normativa del resto de los tributos cedidos tradicionales se sigue actualizando en todas las comunidades con el ITE estatal,

a Canarias sean plenamente comparables con las de otras comunidades, en la capacidad fiscal ajustada de esta región he incluido también la parte que le corresponde a su gobierno regional de los llamados recursos REF, esto es, de los ingresos adicionales que obtienen las administraciones canarias (incluyendo ayuntamientos y cabildos) gracias al peculiar Régimen Económico y Fiscal del que disfruta el archipiélago.¹⁴ Estos recursos no se consideran parte del sistema ordinario de financiación y, por consiguiente, no se utilizan en los cálculos que determinan los recursos que éste aporta a cada región, pero sí son relevantes a la hora de comparar la situación financiera de la comunidad canaria con la de las demás regiones. Por lo tanto, la capacidad fiscal ajustada (bruta y neta) de cada región en 2007 de acuerdo con el sistema entonces vigente se define en este trabajo como el valor normativo de los ingresos tributarios que le habría correspondido a cada una de ellas con ese mismo sistema, ajustado al alza por las peculiaridades canarias y por la actualización de la capacidad normativa que establece el nuevo acuerdo de financiación.

Cuadro 11: Capacidad fiscal ajustada (neta y bruta) con el sistema 99 en 2007
millones de euros

	<i>ingresos tributarios normativos criterio 99</i>	<i>+ revisión al alza de la recaudación normativa</i>	<i>= ingresos tributarios normativos criterio 07</i>	<i>+ participación CCAA en REF Canarias</i>	<i>= capacidad fiscal ajustada, sistema 99</i>
<i>Cataluña</i>	14,083	1,910	15,992	0	15,992
<i>Galicia</i>	3,788	361	4,149	0	4,149
<i>Andalucía</i>	10,302	2,018	12,320	0	12,320
<i>Asturias</i>	1,739	193	1,933	0	1,933
<i>Cantabria</i>	946	196	1,142	0	1,142
<i>La Rioja</i>	505	88	593	0	593
<i>Murcia</i>	1,795	481	2,276	0	2,276
<i>Valencia</i>	7,599	1,463	9,062	0	9,062
<i>Aragón</i>	2,350	314	2,664	0	2,664
<i>C.-La Mancha</i>	2,548	532	3,081	0	3,081
<i>Canarias</i>	1,396	305	1,702	511	2,213
<i>Extremadura</i>	1,193	131	1,324	0	1,324
<i>Baleares</i>	2,110	458	2,568	0	2,568
<i>Madrid</i>	14,013	1,423	15,437	0	15,437
<i>Cast. y León</i>	3,883	419	4,302	0	4,302
<i>TOTAL</i>	68,252	10,293	78,545	511	79,056

- Fuente: MEH (2009) y Cuenta General de la CCAA de Canarias.

excepto en el caso del Impuesto de Patrimonio, que desaparece. El Acuerdo indica que en las liquidaciones de 2009 y 2010 la compensación por la supresión de este impuesto se tratará como un pago a cuenta, deduciéndose su importe de la liquidación, pero no aclara cómo se tratará el tema en años posteriores.

¹⁴ En Canarias no se aplican buena parte de los tributos indirectos estatales (el IVA y algunos impuestos especiales). En contrapartida, existen figuras tributarias propias de las islas (el Impuesto General Indirecto Canario o IGIC, los arbitrios insulares y los impuestos canarios sobre los combustibles y de matriculación) que gravan las mismas bases a tipos más reducidos y cuyos rendimientos se reparten entre la administración autonómica y las corporaciones locales de las islas. A efectos del sistema de financiación, los rendimientos de estos tributos no se deducen de las necesidades de gasto para calcular el Fondo de Suficiencia.

Los rendimientos ajustados del sistema anterior en 2007 a competencias homogéneas se calculan añadiendo a la capacidad fiscal ajustada de cada región el importe del Fondo de Suficiencia correspondiente a ese año, valorado a competencias homogéneas, y dos partidas adicionales de menor cuantía: la garantía sanitaria recogida en el sistema anterior (para aquellas regiones en las que la financiación sanitaria crezca menos que el PIB nominal del conjunto del país) y la parte que corresponde a cada región de la dotación complementaria para la asistencia sanitaria establecida en la segunda Conferencia de Presidentes. El resultado de esta operación nos da el *status quo* que sirve de partida para fijar la financiación de cada región en el año base del nuevo sistema. Los datos necesarios y el resultado del cálculo se recogen en el Cuadro 12.

Cuadro 12: Cálculo del status quo = rendimientos ajustados del sistema 99 en 2007 a competencias homogéneas, millones de euros

		+		+	+	=
	capacidad fiscal ajustada, sistema 99	Fdo. de Suficiencia a comp. homog.	= subtotal	Garantía sanitaria	Dotación complem. Conf. de Presidentes	Rendimientos ajustados sistema 99 = <i>status quo</i>
Cataluña	15,992	1,920	17,912	0	103	18,015
Galicia	4,149	3,722	7,871	0	43	7,914
Andalucía	12,320	8,933	21,253	0	109	21,363
Asturias	1,933	1,154	3,087	11	17	3,115
Cantabria	1,142	640	1,782	0	8	1,791
La Rioja	593	346	939	0	4	943
Murcia	2,276	1,172	3,448	0	18	3,466
Valencia	9,062	2,598	11,660	0	68	11,728
Aragón	2,664	1,147	3,811	0	19	3,831
C.-La Mancha	3,081	2,484	5,565	0	28	5,593
Canarias	2,213	3,184	5,398	0	58	5,455
Extremadura	1,324	2,049	3,373	0	16	3,389
Baleares	2,568	-272	2,296	51	41	2,388
Madrid	15,437	-1,242	14,195	0	82	14,277
Cast. y León	4,302	3,224	7,526	0	39	7,565
TOTAL	79,056	31,061	110,117	62	655	110,834
peso en subtotal	71.8%	28.2%	100.0%	0.1%	0.6%	100.7%

- Fuente: MEH (2009), de la Fuente y Gundín (2007) para el cálculo del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas y PGE de 2007 para el reparto regional de la dotación acordada en la Conferencia de Presidentes.

7.2. Determinación de la financiación en el año base

La financiación de cada región en el año base del nuevo sistema se obtiene sumándole al *status quo* (esto es, a los rendimientos ajustados del sistema anterior) la parte que le corresponde a la misma de los recursos adicionales que aporta el Estado. Éstos, como hemos visto en la sección 4, vienen en dos partes. Las aportaciones adicionales del Estado que se integran en el Fondo de Garantía en 2009 y 2010 se reparten en base a criterios *ad-hoc* en cada uno de estos años. A efectos del cálculo de la financiación en el año base, los resultados se trasladan a 2007 utilizando la variación del ITE. Las aportaciones del Estado para los Fondos de Cooperación y Competitividad, en valores de 2007, se reparten de la forma descrita en la sección 6, utilizando

los valores correspondientes a 2007 de las variables de reparto. Este último ejercicio, sin embargo, no tiene repercusión alguna sobre la financiación de las comunidades durante el período de vigencia efectiva del sistema (que comienza en 2009) y se incluye aquí únicamente porque resulta necesario para poder comparar los resultados de los dos sistemas en el año base.

Cuadro 13: Cálculo de la financiación en el año base del nuevo sistema a competencias homogéneas, millones de euros

	<i>status quo,</i> <i>rendim.</i> <i>ajustados</i> <i>sist. 99</i>	<i>+ aportac. Estado 09 y 10 en valor 2007</i>	<i>= NGF o financ. básica</i>	<i>+ Fondos de Conver- gencia</i>	<i>= financiación total</i>	<i>incremento de la financiación en millones</i>	<i>incr. en %</i>
<i>Cataluña</i>	18,015	1,593	19,608	1,055	20,663	2,648	14.7%
<i>Galicia</i>	7,914	400	8,314	305	8,619	706	8.9%
<i>Andalucía</i>	21,363	1,559	22,922	399	23,321	1,958	9.2%
<i>Asturias</i>	3,115	130	3,245	114	3,358	244	7.8%
<i>Cantabria</i>	1,791	106	1,897	21	1,918	127	7.1%
<i>La Rioja</i>	943	81	1,025	0	1,025	81	8.6%
<i>Murcia</i>	3,466	357	3,823	65	3,888	421	12.2%
<i>Valencia</i>	11,728	1,095	12,823	709	13,533	1,804	15.4%
<i>Aragón</i>	3,831	265	4,096	42	4,138	307	8.0%
<i>C. Mancha</i>	5,593	453	6,046	98	6,144	550	9.8%
<i>Canarias</i>	5,455	465	5,920	310	6,230	775	14.2%
<i>Extremadura</i>	3,389	139	3,529	129	3,658	269	7.9%
<i>Baleares</i>	2,388	270	2,658	153	2,812	424	17.7%
<i>Madrid</i>	14,277	1,314	15,591	846	16,437	2,160	15.1%
<i>Cast. y León</i>	7,565	355	7,920	261	8,181	616	8.1%
<i>TOTAL</i>	110,834	8,583	119,417	4,508	123,925	13,091	11.8%

- Fuente: Cuadro 12 y secciones 5 y 6.

El Cuadro 13 muestra los cálculos pertinentes. Añadiendo al *status quo* la parte que le corresponde a cada autonomía de las aportaciones adicionales del Estado para 2009 y 2010 (en valores de 2007) se obtienen las llamadas *necesidades globales de financiación* (NGF) para 2007, que coinciden con lo que he llamado la *financiación base* (FB) de cada comunidad. Seguidamente se añaden los dos Fondos de Convergencia para llegar a la financiación total. Las dos últimas columnas del cuadro muestran el incremento (total y porcentual) de recursos derivado de la introducción del nuevo sistema, una vez se hayan incorporado al mismo todas las aportaciones estatales previstas.

7.3. Los elementos del sistema en el año base

Una vez obtenida la financiación de cada comunidad bajo el nuevo sistema, podemos calcular los valores de los distintos elementos del modelo en el año base, incluyendo el valor inicial del Fondo de Suficiencia a competencias homogéneas. Obsérvese que ninguna de las magnitudes que vamos a calcular a continuación (la capacidad fiscal neta y los valores iniciales de los Fondos de Garantía y Suficiencia) tienen influencia alguna sobre la financiación de las comunidades en el año base. Sin embargo, las tres jugarán un papel importante en la evolución del sistema en años posteriores.

La capacidad fiscal regional y la aportación autonómica al Fondo de Garantía

Puesto que el nuevo Acuerdo prevé un aumento en los porcentajes de cesión del IVA, IRPF e Impuestos Especiales, la capacidad fiscal bruta autonómica será mayor con el nuevo sistema que con el anterior (aunque una parte de esta aparente transferencia de recursos se compensa mediante una reducción en las transferencias del Estado a las comunidades autónomas). Por otra parte, la capacidad fiscal *neta* regional será menor porque con el nuevo sistema las comunidades aportan el 75% de sus recursos tributarios a una cesta común, el Fondo de Garantía, que luego se redistribuye de acuerdo con criterios de necesidad.

En el primer panel del Cuadro 14 se calcula la capacidad fiscal bruta regional en 2007 bajo el nuevo sistema. Este agregado se obtiene añadiendo a la capacidad fiscal bruta ajustada con el sistema anterior (que ya incorpora los efectos de la revisión al alza de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales) los ingresos derivados del aumento en los porcentajes de cesión de los grandes tributos compartidos. El segundo panel del cuadro muestra el reparto de la capacidad fiscal bruta: el 75% de la misma se cede al Fondo de Garantía, quedándose cada comunidad con el 25% restante, que constituye su capacidad fiscal neta. La excepción es Canarias, que se queda con el importe íntegro de los recursos del REF.

Cuadro 14

a. Determinación y reparto de la capacidad fiscal bruta autonómica en 2007 con el nuevo sistema, millones de euros

	[1] <i>ingresos tributarios normativos ajustados sistema 99</i>	[2] <i>+ efecto incremento porcentajes de cesión</i>	[3] <i>= ingresos tributarios normativos sistema 07</i>	[4] <i>+ participación CCAA en REF canarias</i>	[5] <i>= capacidad fiscal bruta sistema 07</i>
<i>Cataluña</i>	15,992	5,059	21,052	0	21,052
<i>Galicia</i>	4,149	1,356	5,505	0	5,505
<i>Andalucía</i>	12,320	3,678	15,998	0	15,998
<i>Asturias</i>	1,933	620	2,552	0	2,552
<i>Cantabria</i>	1,142	347	1,489	0	1,489
<i>La Rioja</i>	593	185	778	0	778
<i>Murcia</i>	2,276	666	2,942	0	2,942
<i>Valencia</i>	9,062	2,640	11,702	0	11,702
<i>Aragón</i>	2,664	837	3,502	0	3,502
<i>C.-La Mancha</i>	3,081	941	4,021	0	4,021
<i>Canarias</i>	1,702	427	2,129	511	2,640
<i>Extremadura</i>	1,324	436	1,759	0	1,759
<i>Baleares</i>	2,568	808	3,376	0	3,376
<i>Madrid</i>	15,437	5,008	20,445	0	20,445
<i>Cast. y León</i>	4,302	1,392	5,694	0	5,694
TOTAL	78,545	24,399	102,944	511	103,456

- Fuente: MEH (2009) y Cuenta General de la CCAA de Canarias.

Cuadro 14 -- continuación

b. Reparto de la capacidad fiscal bruta regional

	[5]	[6] = 0.25*[3] + [4]	[7] = 0.75*[3] + aportación a Fondo de Garantía
	capacidad fiscal bruta =	capacidad fiscal neta	
<i>Cataluña</i>	21,052	5,263	15,789
<i>Galicia</i>	5,505	1,376	4,129
<i>Andalucía</i>	15,998	4,000	11,999
<i>Asturias</i>	2,552	638	1,914
<i>Cantabria</i>	1,489	372	1,117
<i>La Rioja</i>	778	195	584
<i>Murcia</i>	2,942	735	2,206
<i>Valencia</i>	11,702	2,926	8,777
<i>Aragón</i>	3,502	875	2,626
<i>C.-La Mancha</i>	4,021	1,005	3,016
<i>Canarias</i>	2,640	1,044	1,597
<i>Extremadura</i>	1,759	440	1,320
<i>Baleares</i>	3,376	844	2,532
<i>Madrid</i>	20,445	5,111	15,334
<i>Cast. y León</i>	5,694	1,423	4,270
TOTAL	103,456	26,247	77,208

El Fondo de Garantía

A la contribución regional al Fondo de Garantía hay que añadirle la aportación del Estado. En el año base, esta última será igual a la suma de las partidas que se recogen en el Cuadro 15: las aportaciones adicionales del Estado para 2009 y 2010 (expresadas en valores del año 2007) y la dotación complementaria para sanidad establecida por la II Conferencia de Presidentes (que no se actualiza con el ITE por tratarse de una cantidad fija en términos nominales). La cantidad resultante se distribuye entre comunidades en proporción a su población ajustada en 2007, con el resultado que se recoge en el Cuadro 16.

**Cuadro 15: Dotación del Fondo de Garantía en el año base
millones de euros en valores de 2007**

<i>Aportación autonómica</i>	77,208	89.3%
<i>Aportación estatal</i>	8,583	10.7%
Aportación 2009 en valor 2007	5,975	6.9%
Aportación 2010 en valor 2007	2,608	3.0%
Financiación sanitaria Conf. Pres.	655	0.8%
<i>Dotación total del FG</i>	85,791	100.0%

El Fondo de Suficiencia

El Fondo de Suficiencia se obtiene como un residuo a partir de los demás elementos del sistema. Su importe para cada comunidad se calcula como la diferencia entre las necesidades globales de financiación asignadas a la misma y la suma de su capacidad fiscal neta y su participación en el Fondo de Garantía. El Cuadro 16 muestra los importes de los distintos fondos, así como sus pesos en la financiación básica inicial.

Cuadro 16: Cálculo del Fondo de Suficiencia y estructura del sistema en el año base, millones de euros

	NGF financiación básica, FB	- CFN, capacidad fiscal neta	- FG, Fondo de Garantía	= Fondo de Suficiencia
<i>Cataluña</i>	19,608	5,263	14,543	-198
<i>Galicia</i>	8,314	1,376	5,987	951
<i>Andalucía</i>	22,922	4,000	16,222	2,700
<i>Asturias</i>	3,245	638	2,271	336
<i>Cantabria</i>	1,897	372	1,165	359
<i>La Rioja</i>	1,025	195	640	190
<i>Murcia</i>	3,823	735	2,791	297
<i>Valencia</i>	12,823	2,926	9,773	125
<i>Aragón</i>	4,096	875	2,796	425
<i>C.-La Mancha</i>	6,046	1,005	4,312	729
<i>Canarias</i>	5,920	1,044	4,277	600
<i>Extremadura</i>	3,529	440	2,368	721
<i>Baleares</i>	2,658	844	2,112	-298
<i>Madrid</i>	15,591	5,111	11,654	-1,174
<i>Cast. y León</i>	7,920	1,423	5,536	961
<i>TOTAL</i>	119,417	26,247	86,446	6,723
<i>peso en total</i>	100.0%	22.0%	72.4%	5.6%

7.4. La financiación por habitante ajustado o por unidad de necesidad

Hasta el momento, hemos trabajado con magnitudes totales expresadas en millones de euros. A muchos efectos, sin embargo, resulta más informativo trabajar con cifras normalizadas por la población ajustada, esto es, con los distintos componentes de la financiación medidos en euros por unidad de necesidad. El Cuadro 17 es similar al Cuadro 16, excepto en que las distintas partidas aparecen ahora en euros por habitante ajustado y en que ahora se añaden también los Fondos de Convergencia Autonómica para tener una visión global del conjunto del sistema. La última fila del Cuadro muestra el peso medio de cada elemento del modelo en la financiación total. El elemento más importante es el Fondo de Garantía, que absorbe el 70% de los recursos del sistema, seguido de la capacidad fiscal neta, con un 21%. El 9% restante se distribuye entre los Fondo de Suficiencia, Competitividad y Cooperación, en este orden.

**Cuadro 17: Los elementos del nuevo sistema en el año base,
euros por habitante ajustado**

	<i>Fondo de Garantía</i>	<i>Capacidad Fiscal Neta</i>	<i>Fondo de Suficiencia</i>	<i>Fondo de Cooperación</i>	<i>Fondo de Competiti- vidad</i>	<i>Financiación Total</i>
<i>Cataluña</i>	2,043	739	-28	0	148	2,903
<i>Galicia</i>	2,043	470	325	104	0	2,942
<i>Andalucía</i>	2,043	504	340	50	0	2,937
<i>Asturias</i>	2,043	574	302	102	0	3,022
<i>Cantabria</i>	2,043	653	630	37	0	3,364
<i>La Rioja</i>	2,043	621	608	0	0	3,273
<i>Murcia</i>	2,043	538	217	47	0	2,846
<i>Valencia</i>	2,043	612	26	0	148	2,829
<i>Aragón</i>	2,043	640	310	30	0	3,024
<i>C.-La Mancha</i>	2,043	476	345	46	0	2,911
<i>Canarias</i>	2,043	499	287	0	148	2,977
<i>Extremadura</i>	2,043	380	622	111	0	3,157
<i>Baleares</i>	2,043	816	-288	0	148	2,720
<i>Madrid</i>	2,043	896	-206	0	148	2,882
<i>Cast. y León</i>	2,043	525	355	96	0	3,020
<i>promedio</i>	2,043	620	158	34	73	2,928
<i>peso en total</i>	69.8%	21.2%	5.4%	1.2%	2.5%	100.0%

7.5. ¿Mejora el nuevo Acuerdo el reparto del año base?

Los resultados del nuevo sistema en 2007 se comparan con los de su antecesor en el Cuadro 18. La comparación se realiza en términos de financiación total por habitante ajustado o por unidad de necesidad, utilizando en ambos casos la fórmula de reparto del nuevo Fondo de Garantía para calcular la población ajustada.

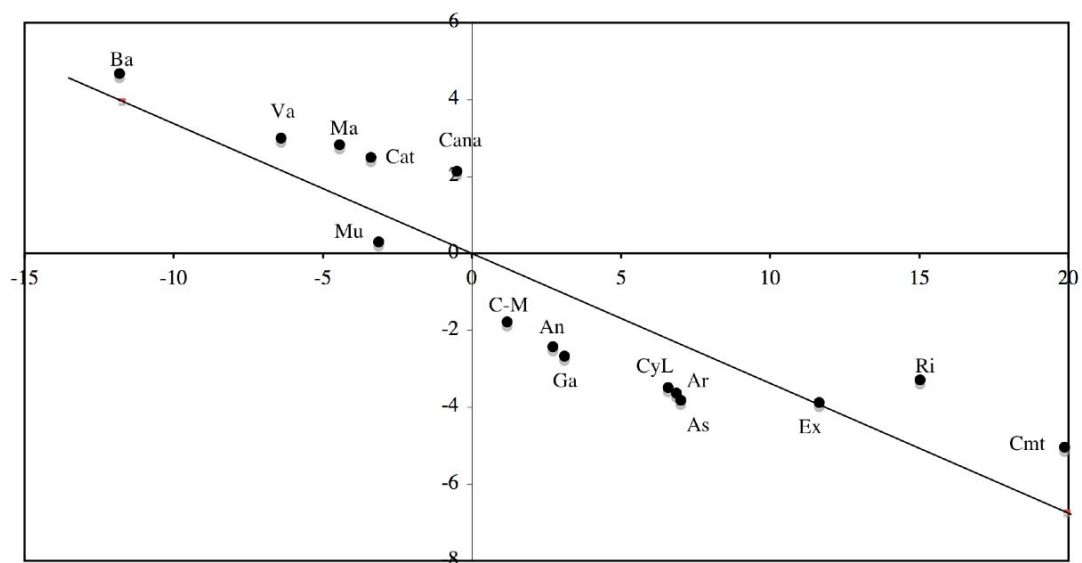
Si aceptamos que esta fórmula recoge correctamente las necesidades de gasto regionales, la comparación entre los dos sistemas es claramente favorable al nuevo modelo en términos de la equidad del reparto. El nuevo Acuerdo reduce en aproximadamente un tercio la dispersión de la financiación por unidad de necesidad que existía con el modelo anterior. La desviación estándar de este indicador pasa de 8.19 a 5.58 y la diferencia entre las comunidades mejor y peor tratadas se reduce de 31.7 a 22.0 puntos. Un resultado similar se obtiene cuando relacionamos el incremento de la financiación relativa por habitante ajustado que se produce como resultado del cambio de sistema con la distancia inicial de cada región al promedio. Cuando estimamos la recta de regresión a través del origen que se ilustra en el Gráfico 2, su coeficiente de pendiente es -0.338, lo que implica que el nuevo sistema elimina en promedio un tercio de la brecha entre financiación y necesidades de gasto que existía con el sistema anterior. El Gráfico también muestra, sin embargo, que esta proporción varía de una región a otra. Así, Valencia, Madrid, Cataluña y, sobre todo, Canarias, Rioja y Cantabria se sitúan claramente por encima de la recta ajustada de regresión, lo que indica un tratamiento más favorable que el promedio, mientras que Galicia, Asturias, Andalucía, las dos Castillas y Aragón se sitúan por

debajo. Sin embargo, todas las correcciones van en la buena dirección: las regiones que se situaban inicialmente por debajo del promedio ganan terreno, mientras que las que estaban por encima retroceden en términos relativos, de forma que ambos grupos terminan acercándose a la media.

Cuadro 18: Financiación por habitante ajustado en el año base: nuevo acuerdo vs. sistema antiguo

	euros por unidad de necesidad		índices, media = 100	
	sistema antiguo	sistema nuevo	sistema antiguo	sistema nuevo
Cantabria	3,140	3,364	119.9	114.8
La Rioja	3,013	3,273	115.0	111.7
Extremadura	2,925	3,157	111.6	107.8
Asturias	2,803	3,022	107.0	103.2
Aragón	2,800	3,024	106.9	103.2
Cast. y León	2,792	3,020	106.6	103.1
Galicia	2,701	2,942	103.1	100.4
Andalucía	2,691	2,937	102.7	100.3
C.-La Mancha	2,650	2,911	101.2	99.4
Canarias	2,606	2,977	99.5	101.6
Murcia	2,538	2,846	96.9	97.2
Cataluña	2,531	2,903	96.6	99.1
Madrid	2,503	2,882	95.6	98.4
Valencia	2,452	2,829	93.6	96.6
Baleares	2,310	2,720	88.2	92.9
promedio	2,620	2,929	100.0	100.0
max-min			31.7	22.0
desv. est.			8.19	5.58

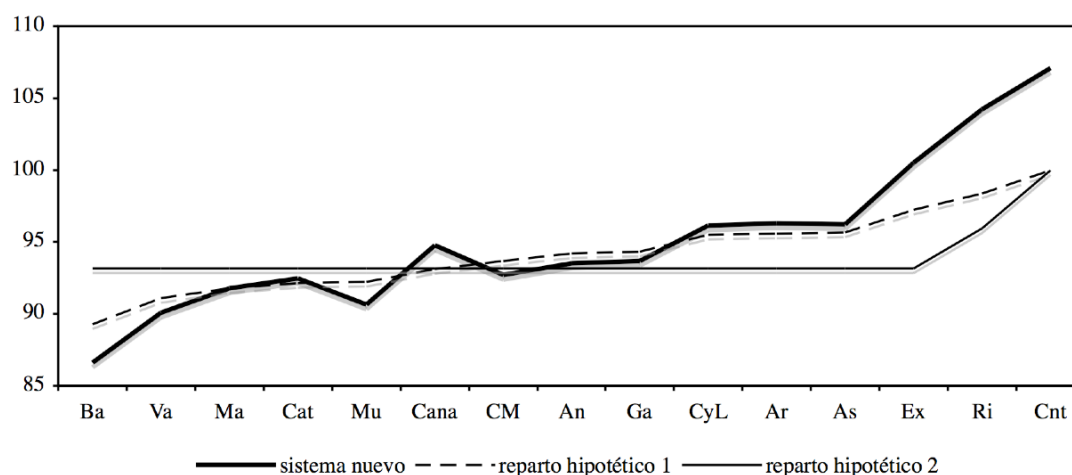
Gráfico 2: Incremento de la financiación relativa por unidad de necesidad debido al cambio de sistema vs. distancia inicial a la media



La principal objeción que se puede hacer al reparto inicial de recursos que establece el nuevo Acuerdo es que no reduce las disparidades preexistentes de financiación por unidad de necesidad tanto como habría sido posible con los (muy considerables) recursos adicionales que el Estado ha inyectado en el sistema. Una posible forma de medir la *ineficiencia* en el reparto de estos recursos adicionales consiste en comparar la asignación inicial de la financiación bajo el nuevo sistema con la que resultaría de la aplicación de dos hipotéticos criterios alternativos de reparto a los 13,091 millones de euros adicionales que el Estado aporta al sistema en su año base.

La primera regla de reparto hipotética consiste en eliminar una fracción igual para todas las comunidades de la distancia existente entre cada una de ellas y la mejor financiada (por unidad de necesidad) bajo el sistema anterior. Puesto que la nivelación total al alza costaría 22,072 millones de euros, los recursos disponibles permitirían eliminar un 59.4% de la brecha inicial con la comunidad mejor tratada. La segunda alternativa sería la de elevar el suelo de financiación por unidad de necesidad todo lo posible, sin tocar la asignación recibida por las comunidades que se situaban por encima de ese nivel con el sistema anterior. En este caso, los recursos adicionales disponibles habrían permitido elevar el suelo del sistema desde 2,310 hasta 2,926 euros por habitante ajustado, lo que dejaría a todas las comunidades con la misma financiación por unidad de necesidad con las únicas excepciones de la Rioja y Cantabria. El Gráfico 3 compara ambas asignaciones hipotéticas con la observada. En el Gráfico, la financiación por habitante ajustado (real e hipotética) de todas las regiones se normaliza por el valor correspondiente a la comunidad mejor financiada bajo el sistema anterior.

**Gráfico 3: Financiación por habitante ajustado en 2007:
sistema nuevo vs. dos repartos hipotéticos alternativos
índices, max en sistema antiguo = 100**

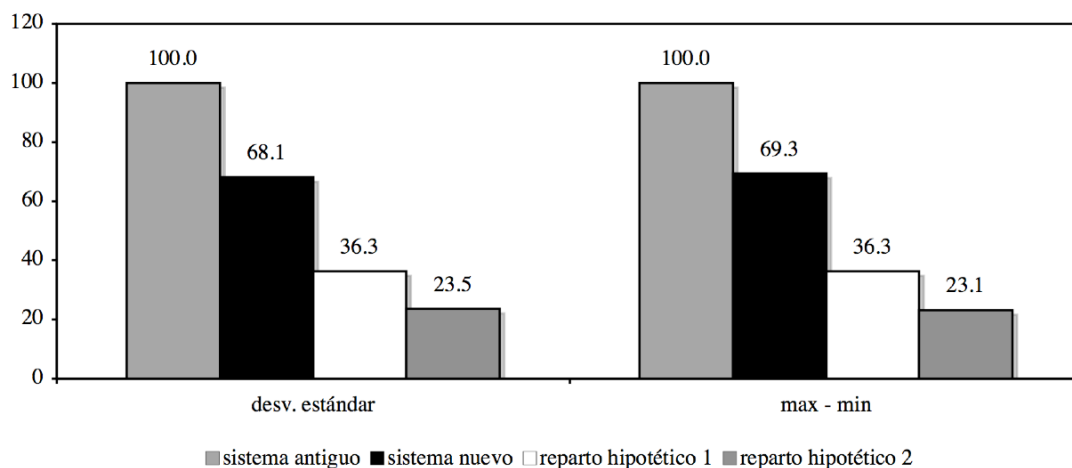


- Nota: Las regiones están ordenadas de acuerdo con su financiación por unidad de necesidad bajo el sistema antiguo.

El Gráfico 4 resume las implicaciones de las distintas alternativas en términos de la reducción de las disparidades iniciales de financiación por unidad de necesidad. Mientras que el nuevo sistema reduce éstas en torno a un tercio, la primera de las hipotéticas reglas de reparto

duplicaría esta reducción y la segunda de ellas nos dejaría con una distribución aún más igualitaria en la que sólo persistiría algo más del 20% de la desigualdad inicial.

Gráfico 4: Desigualdad del reparto por unidad de necesidad: sistema antiguo vs. sistema nuevo y dos reglas hipotéticas de reparto de los recursos adicionales consistentes con la restricción de status quo



8. La dinámica de la financiación básica

Una vez fijados los valores de sus elementos en el año base, el sistema evolucionará siguiendo las normas que se especifican en el nuevo Acuerdo. El Fondo de Suficiencia crecerá con el ITE para todas las regiones, mientras que la evolución de los ingresos tributarios regionales y estatales determinará la tasa de crecimiento de la dotación total del Fondo de Garantía y de la capacidad fiscal neta regional. Finalmente, la asignación generada en cada año por estos elementos del sistema se verá modificada por la aplicación de los Fondos de Convergencia, cuya dotación total también evoluciona con el ITE.

En esta sección se analiza en detalle la dinámica del nuevo modelo, con especial atención a la sensibilidad de la financiación por habitante ajustado a posibles cambios en las necesidades de gasto y en la capacidad fiscal de las regiones. El análisis se centra en la evolución de la financiación básica, excluyendo los Fondos de Convergencia que introducen correcciones a posteriori a los resultados determinados por resto del sistema. Como en las secciones anteriores, supondré que todas las magnitudes relevantes se miden “a competencias homogéneas.”

Como hemos visto, la financiación básica de la región i en el año t será la suma de su capacidad fiscal neta (CFN), definida como la parte de sus recursos ingresos tributarios normativos que no se integran en el Fondo de Garantía, y de sus participaciones en los Fondos de Garantía y de Suficiencia,

$$(9) \quad FB_{it} = CFN_{it} + FG_{it} + FS_{it}$$

Con el fin de eliminar la tendencia común a los distintos elementos del sistema, resulta conveniente trabajar en términos de la participación de cada región en la financiación básica agregada, FB_t , definida como

$$(10) \quad sh_i FB_t = \frac{FB_{it}}{\sum_i FB_{it}} = \frac{FB_{it}}{FB_t}$$

La financiación básica agregada es la suma de las dotaciones totales del Fondo de Suficiencia y el Fondo de Garantía y de la capacidad fiscal neta del conjunto de las comunidades de régimen común,

$$(11) \quad FB_t = CFN_t + FG_t + FS_t$$

Tal como está diseñado el sistema, los tres componentes de la financiación básica total se nutren en última instancia de ingresos tributarios que crecen, al menos aproximadamente, a la misma tasa.¹⁵ En consecuencia, el peso relativo (W) de cada uno de los componentes de FB se mantendrá aproximadamente constante en el tiempo, lo que nos permite escribir

$$(12) \quad CFN_t = W_{CF} FB_t, \quad FG_t = W_{FG} FB_t \quad y \quad FS_t = W_{FS} FB_t \quad \text{con} \quad W_{CF} + W_{FG} + W_{FS} = 1$$

El Acuerdo especifica cómo se reparte entre las regiones cada uno de los componentes de la financiación básica agregada. Puesto que cada región se queda con un 25% de sus propios ingresos tributarios, su parte de CFN , $sh_i CFN_t$, es simplemente su peso en la recaudación (normativa) total, esto es

$$(13) \quad CFN_{it} = \frac{CFN_{it}}{\sum_i CFN_{it}} CFN_t = sh_i CFN_t * W_{CF} FB_t$$

El Fondo de Garantía se reparte en proporción a la población ajustada, N_{it}^* . Como hemos visto, esta variable se obtiene ponderando la población real de cada región N_{it} por un factor A_{it} que recoge el diferencial relativo de coste por habitante en la provisión de los principales servicios públicos que está asociado con las características de cada región (su grado de envejecimiento, superficie, etc.). Tenemos, por tanto, que

$$(14) \quad N_{it}^* = A_{it} N_{it}$$

donde los factores de corrección están normalizados de forma que la población ajustada total coincida con la población real del conjunto de las comunidades de régimen común, esto es

$$(15) \quad N_t^* = \sum_i N_{it}^* = \sum_i A_{it} N_{it} = N_t$$

¹⁵ Se trata de la tasa de crecimiento de los ingresos del Estado por los tramos no transferidos del IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación, que se integran en el llamado ITE. La participación del conjunto de las comunidades autónomas en tales impuestos es muy similar a la del Estado dado que los porcentajes de cesión de los dos impuestos más importantes son del 50% mientras que el de los impuestos especiales (el 58%) no anda muy lejos de esta cifra. El resto de la cesta autonómica de tributos está integrado por algunos impuestos de menor cuantía (electricidad, matriculación y el llamado céntimo sanitario) y por los llamados tributos cedidos tradicionales. En el nuevo modelo, la recaudación normativa agregada del último componente se liga al ITE estatal excepto en el caso de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en cuyo caso se utiliza la evolución de la participación autonómica en los mismos impuestos que conforman el ITE estatal, por lo que una vez más la tasa de crecimiento es similar cuando los ingresos se miden en términos normativos (y no se desviarán mucho en términos de recaudación real, al menos a medio y largo plazo, dado que prácticamente todos los impuestos citados tienden a crecer en la misma proporción que la renta).

Aplicando el criterio de población ajustada, la participación de la comunidad i en el Fondo de Garantía vendrá dada por

$$(16) \quad FG_{it} = \frac{N_{it}^*}{N_t^*} FG_t = sh_i N_t^* * W_{FG} FB_t$$

donde $sh_i N_t^*$ es su participación en la población ajustada del territorio de régimen común o, lo que es lo mismo, en las necesidades totales de gasto autonómico.

Por último, dado que el importe inicial del Fondo de Suficiencia se actualiza con el ITE nacional para todas las comunidades, las participaciones de todas ellas en este Fondo no varían con el paso del tiempo. Tenemos, por tanto,

$$(17) \quad FS_{it} = sh_i FS * FS_t = sh_i FS * W_{FS} FB_t$$

donde $sh_i FS$ es una constante cuyo valor viene determinado por la restricción inicial del sistema de la forma que veremos enseguida.

Substituyendo (13), (16) y (17) en (9) y dividiendo por FB_t , vemos que la participación de la región i en la financiación básica agregada viene dada por

$$(18) \quad sh_i FB_t = \frac{FB_{it}}{FB_t} = W_{CF} sh_i CFN_t + W_{FG} sh_i N_t^* + W_{FS} sh_i FS \quad \text{con} \quad W_{CF} + W_{FG} + W_{FS} = 1$$

Esto es, la fracción de la "tarta" que le corresponde a cada región tiene un componente constante, ligado al Fondo de Suficiencia y aumenta, aunque menos que proporcionalmente, con la participación de la región en las necesidades de gasto (o población ajustada) y con su peso en los ingresos tributarios netos del conjunto de las autonomías.

Resulta interesante observar que tanto el modelo todavía vigente como su sucesor vienen a ser casos especiales y bastante extremos de una familia de modelos que podemos parameterizar por los pesos relativos de los distintos componentes de la financiación básica agregada. Como se observa en el Cuadro 19, el componente dominante del modelo anterior era la capacidad fiscal regional (con un peso de más del 70%), mientras que en el modelo actual ese papel le corresponde al Fondo de Garantía (con un peso del 72.4%). El Fondo de Suficiencia también pierde una parte sustancial de su peso con el cambio de sistema, pasando de representar casi un 30% de la financiación básica a menos de un 6%. Como veremos enseguida, tales cambios tienen un efecto muy importante sobre sensibilidad de la financiación a distintos factores.

**Cuadro 19: Peso de los distintos elementos del sistema en la financiación básica
sistema nuevo vs. sistema antiguo**

	<i>promedio conjunto del sistema</i>		<i>rango de valores regionales</i>	
	<i>sistema antiguo</i>	<i>sistema nuevo</i>	<i>sistema antiguo</i>	<i>sistema nuevo</i>
<i>Capacidad fiscal neta</i>	71.8%	22.0%	39.2% a 111.9%	12.5% a 32.8%
<i>Fondo de Garantía</i>	0	72.4%		61.4% a 81%
<i>Fondo de Suficiencia</i>	28.2%	5.6%	-11.9% a 60.8%	-13.4% a 20.4%

Los efectos de la restricción inicial

Como ya hemos visto, el importe inicial del Fondo de Suficiencia se fija de forma que la financiación básica inicial de cada región sea igual a las denominadas necesidades globales de financiación en el año base, NGF_o , calculadas a partir del *status quo* y del reparto pactado de la aportación adicional del Estado. Imponiendo esta restricción en la ecuación (18) evaluada en $t = 0$, tenemos

$$sh_i FB_o = W_{CF} sh_i CFN_o + W_{FG} sh_i N_o^* + W_{FS} sh_i FS = sh_i NGF_o \equiv \frac{NGF_{io}}{\sum_i NGF_{io}}$$

lo que implica

$$(19) W_{FS} sh_i FS = sh_i NGF_o - W_{CF} sh_i CFN_o - W_{FG} sh_i N_o^*$$

Substituyendo (19) en (18), la participación de cada región en la financiación básica, una vez incorporada la restricción inicial, viene dada por

$$(18') sh_i FB_t = sh_i NGF_o + W_{CF} (sh_i CFN_t - sh_i CFN_o) + W_{FG} (sh_i N_t^* - sh_i N_o^*)$$

En esta expresión se aprecian con claridad las implicaciones de la restricción inicial. La primera de ellas es la fuerte inercia que la restricción introduce en el sistema. La asignación inicial, recogida en NGF_{io} tiene un efecto permanente sobre la financiación regional. Esto es, una región que parta de una posición más favorable que su vecina seguirá disfrutando de la misma para siempre si las capacidades fiscales y las necesidades de gasto de todas las comunidades crecen al mismo ritmo. También se aprecia que, como ya hemos visto, la restricción neutraliza por completo los niveles iniciales de estas dos variables de forma que son únicamente sus incrementos acumulados desde el año base los que inciden sobre la evolución de la financiación.

La financiación relativa por habitante ajustado

Una de las preguntas más relevantes a la hora de evaluar el funcionamiento del sistema de financiación es seguramente en qué medida el reparto de recursos entre regiones se ajusta a la distribución de las necesidades de gasto de las mismas, o por ponerlo de otra forma, si el sistema asigna a las comunidades la financiación necesaria para que todas ellas puedan ofrecer, si así lo deciden, servicios públicos de una calidad similar. Si damos por buena la fórmula de necesidades de gasto que se establece en el Fondo de Garantía (sobre la que caben algunas reservas, especialmente en relación con la omisión de los costes fijos), el indicador más relevante para analizar esta cuestión es la financiación por habitante ajustado.

Restringiéndome a la financiación básica y normalizando la financiación por unidad de necesidad por al promedio nacional, en lo que sigue trabajaré con la financiación básica relativa por habitante ajustado, fbr^* . Esta variables se puede calcular como el cociente entre las participaciones de cada región en la financiación básica y en la población ajustada,

$$(20) \quad fbr_{it}^* = \frac{FB_{it} / N_{it}^*}{FB_t / N_t^*} = \frac{FB_{it} / FB_t}{N_{it}^* / N_t^*} = \frac{sh_i FB_t}{sh_i N_t^*}$$

La ecuación que describe la evolución de fbr^* puede obtenerse a partir de (18) o (18').

Dividiendo cada una de estas ecuaciones por $sh_i N_t^*$ obtenemos

$$(21) \quad fbr_{it}^* = \frac{sh_i FB_t}{sh_i N_t^*} = W_{CF} \frac{sh_i CFN_t}{sh_i N_t^*} + W_{FG} + W_{FS} \frac{sh_i FS}{sh_i N_t^*} \quad \text{con} \quad W_{CF} + W_{FG} + W_{FS} = 1$$

o

$$(21') \quad fbr_{it}^* = \frac{sh_i FB_t}{sh_i N_t^*} = \frac{sh_i NGF_o}{sh_i N_t^*} + W_{CF} \frac{sh_i CFN_t - sh_i CFN_o}{sh_i N_t^*} + W_{FG} \frac{sh_i N_t^* - sh_i N_o^*}{sh_i N_t^*}$$

dependiendo de si imponemos explícitamente o no la restricción inicial que fija el valor de $sh_i FS$.

Así pues, la financiación relativa por unidad de necesidad tiene (en el sistema actual, pero no en su antecesor) un componente constante e idéntico para todas las regiones que es igual al peso del Fondo de Garantía en la financiación básica del conjunto de las comunidades, W_{FG} , y es, en el margen aunque no en el año base, una función creciente de la capacidad fiscal relativa por habitante ajustado, dada por

$$\frac{sh_i CFN_t}{sh_i N_t^*} = \frac{CFN_{it} / CFN_t}{N_{it}^* / N_t^*} = \frac{CFN_{it} / N_{it}^*}{CFN_t / N_t^*}$$

y, por consiguiente, una función creciente de la capacidad fiscal. Puesto que el tamaño de este efecto depende del peso de la capacidad fiscal regional en la financiación total, su impacto será menor en el nuevo sistema que en el anterior.

Finalmente, fbr_{it}^* es, también en el margen pero no en el año base, una función de $sh_i N_t^*$ a través del Fondo de Suficiencia (FS), aunque el signo de este efecto dependerá del importe de este Fondo que, como hemos visto, puede ser negativo. Si el Fondo de Suficiencia es positivo, un aumento de la población ajustada por encima del promedio nacional (esto es, un aumento de $sh_i N_t^*$) se traducirá en una menor financiación relativa porque los ingresos derivados del FS crecerán menos, por unidad de necesidad, que en el promedio del país. Si el FS es negativo, sucederá lo contrario porque en tal caso lo que crece por debajo de la media es una partida de gasto que resta recursos a la financiación regional. Puesto que $sh_i N_t^*$ incide sobre fbr_{it}^* tanto a través del término de capacidad fiscal como del término del Fondo de Suficiencia, su efecto neto será la suma de los dos efectos mencionados y, puesto que el segundo de ellos tiene un efecto ambiguo, también lo tendrá el efecto total. Lo más probable, sin embargo, es que sea negativo. Esto es, que el sistema no compense totalmente el crecimiento de las necesidades de gasto en aquellas regiones en las que éstas crecen por encima de la media.

Los efectos del crecimiento de la población, de la renta per cápita y del envejecimiento

La última afirmación del apartado anterior exige alguna elaboración porque el incremento de las necesidades de gasto puede deberse a varios factores que tienen efectos diferentes sobre la financiación. En particular, el crecimiento de la población tenderá a incrementar tanto las necesidades de gasto como los ingresos tributarios regionales, mientras que otros determinantes de la población ajustada, como el grado de envejecimiento, pueden reducir la capacidad fiscal a la vez que aumentan las necesidades de gasto.

Para intentar modelizar de una forma sencilla estos efectos, supondré que la capacidad fiscal de cada territorio se puede aproximar por

$$(22) \quad CFN_{it} = 0.25\tau Y_{it} = 0.25\tau\theta_{it}N_{it}q_{it}$$

donde τ es el tipo impositivo medio autonómico, que supondré constante e igual para todos los territorios, θ_{it} la fracción de la población en edad de trabajar (con edades comprendidas entre los 17 y los 64 años) e Y_{it} la renta regional, expresada como el producto de la población en edad de trabajar, $\theta_{it}N_{it}$, y su renta media por persona, q_{it} . Por otra parte, aproximaré la población ajustada regional como

$$(23) \quad N_{it}^* = A_{it}N_{it} = (1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})N_{it}$$

donde $\tilde{\theta}_{it} = \theta_{it} / \theta_t$ es la fracción de la población en edad de trabajar normalizada por el promedio agregado. Para estimar el valor del coeficiente b , estimo una regresión de la forma

$$(24) \quad \Delta A_{it} = c - b * \Delta \tilde{\theta}_{it}$$

donde Δ indica el incremento de la variable relevante entre 1999 y 2008. El valor estimado de b es 0.9475, con un estadístico t de 8.91 y un R^2 de 0.859, lo que sugiere que la fracción de la población en edad de trabajar resume muy bien el componente demográfico de los costes relativos por habitante de los servicios públicos.

Trabajando con (22) y (23) podemos reescribir las participaciones regionales en la capacidad fiscal neta autonómica y en la población ajustada agregada en función de las variables de interés. Tenemos,

$$(25) \quad sh_i CFN_t = \frac{CFN_{it}}{CFN_t} = \frac{0.25\tau\theta_{it}N_{it}q_{it}}{0.25\tau\theta_t N_t q_t} = \frac{\theta_{it}}{\theta_t} sh_i N_t \frac{q_{it}}{q_t} = \tilde{\theta}_{it} \tilde{q}_{it} sh_i N_t \quad y$$

$$(26) \quad sh_i N_{it}^* = \frac{N_{it}^*}{N_t^*} = \frac{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})N_{it}}{N_t} = (1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it}) sh_i N_t$$

donde \tilde{q}_{it} es la renta media por persona en edad de trabajar en la región i , normalizada por el promedio nacional. Substituyendo estas expresiones en (21) y simplificando obtenemos

$$(27) \quad fbr_{it}^* = \frac{sh_i FB_t}{sh_i N_t^*} = W_{CF} \frac{\tilde{\theta}_{it} \tilde{q}_{it}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})} + W_{FG} + W_{FS} \frac{sh_i FS}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it}) sh_i N_t} \quad \text{con } W_{CF} + W_{FG} + W_{FS} = 1$$

donde la variable de población (no ajustada) desaparece del término de capacidad fiscal.

Diferenciando esta expresión con respecto a $\tilde{\theta}_{it}$, \tilde{q}_{it} y $sh_i N_{it}$ podemos calcular las elasticidades (E) de la financiación relativa por unidad de necesidad con respecto a estas tres variables. Tenemos,

$$(28) E_{shN}^{fbr} = \frac{\partial fbr_{it}^*}{\partial sh_i N_t} \frac{sh_i N_t}{fbr_{it}^*} = -W_{FS} \frac{sh_i FS}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})sh_i N_t} \frac{1}{fbr_{it}^*} = -wFS_{it},$$

$$(29) E_{\tilde{q}}^{fbr} = \frac{\partial fbr_{it}^*}{\partial \tilde{q}_{it}} \frac{\tilde{q}_{it}}{fbr_{it}^*} = W_{CF} \frac{\tilde{\theta}_{it}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})} \frac{\tilde{q}_{it}}{fbr_{it}^*} = wCF_{it} \quad y^{16}$$

$$(30) E_{\tilde{\theta}}^{fbr} = wCF_{it} + b * (1 - wFG_{it}) \frac{\tilde{\theta}_{it}}{A_{it}}$$

donde wCF_{it} , wFS_{it} y wFG_{it} son, respectivamente, los pesos de la capacidad fiscal neta y de los Fondos de Suficiencia y de Garantía en la financiación básica de la región i en el año t y b es el coeficiente que recoge el impacto del peso de la población en edad de trabajar sobre las necesidades relativas de gasto por habitante cambiado de signo (véase la ecuación (23)). El Cuadro 20 muestra los valores de las distintas elasticidades bajo el sistema nuevo y bajo su antecesor, evaluadas en la región media (en la que $\tilde{q}_{it} = \tilde{\theta}_{it} = fbr_{it}^* = A_{it} = 1$, $wCF_{it} = W_{CF}$, $wFS_{it} = W_{FS}$ y $wFG_{it} = W_{FG}$) utilizando el valor estimado más arriba del parámetro b .

Cuadro 20: Elasticidad de la financiación relativa por habitante ajustado con respecto a diversas variables, evaluada en la región media

	peso en la población agregada	renta relativa por persona en edad de trabajar	peso relativo de la pob. en edad de trabajar
	E_{shN}^{fbr}	$E_{\tilde{q}}^{fbr}$	$E_{\tilde{\theta}}^{fbr}$
sistema antiguo	-0.282	0.718	1.666
sistema nuevo	-0.056	0.220	0.482

¹⁶ Diferenciando (27),

$$\begin{aligned} \frac{\partial fbr_{it}^*}{\partial \tilde{\theta}_{it}} &= W_{CF} \frac{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})\tilde{q}_{it} + b\tilde{\theta}_{it}\tilde{q}_{it}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})^2} + W_{FS} \frac{sh_i FS}{sh_i N_t} \frac{b}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})^2} \\ &= \frac{1}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})} \left[W_{CF}\tilde{q}_{it} + W_{CF} \frac{b\tilde{\theta}_{it}\tilde{q}_{it}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})} + W_{FS} \frac{b * sh_i FS}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})sh_i N_t} \right] \end{aligned}$$

de donde

$$\begin{aligned} E_{\tilde{\theta}}^{fbr} &= \frac{\partial fbr_{it}^*}{\partial \tilde{\theta}_{it}} \frac{\tilde{\theta}_{it}}{fbr_{it}^*} = \frac{\tilde{\theta}_{it}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})} \left[W_{CF} \frac{\tilde{q}_{it}}{fbr_{it}^*} + W_{CF} \frac{b\tilde{\theta}_{it}\tilde{q}_{it}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})fbr_{it}^*} + W_{FS} \frac{b * sh_i FS}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})sh_i N_t fbr_{it}^*} \right] \\ &= \frac{\tilde{\theta}_{it}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})} \left[W_{CF} \frac{\tilde{q}_{it}}{fbr_{it}^*} + b * (wCF_{it} + wFS_{it}) \right] = W_{CF} \frac{\tilde{q}_{it}\tilde{\theta}_{it}}{(1 + a_i - b\tilde{\theta}_{it})fbr_{it}^*} + b * (wCF_{it} + wFS_{it}) \frac{\tilde{\theta}_{it}}{A_{it}} \\ &= wCF_{it} + b * (1 - wFG_{it}) \frac{\tilde{\theta}_{it}}{A_{it}} \end{aligned}$$

La ecuación (28) nos dice que una región cuya población crezca por encima de la media tenderá a perder posiciones en términos de financiación relativa por unidad de necesidad, siempre que su Fondo de Suficiencia sea positivo, como lo es en promedio. Éste ha sido uno de los problemas más comentados del sistema anterior. La primera fila del Cuadro 20 confirma que la elasticidad de la financiación por unidad de necesidad con respecto al crecimiento relativo de la población era, en efecto, negativa y de un tamaño apreciable (-0.28) en el modelo anterior, pero alerta también de que la evolución de la población no es necesariamente la principal fuente de posibles desajustes entre financiación y necesidades. La evolución de la productividad y la estructura demográfica de la población tienen un impacto proporcionalmente mucho mayor sobre la financiación por unidad de necesidad que el crecimiento de la población. La primera columna del Cuadro 20 nos dice también que los problemas que puedan surgir en el futuro debido a la dispar evolución de la población en distintas regiones serán mucho menores con el nuevo sistema, dado que el menor peso del Fondo de Suficiencia en este último hace que el valor de la elasticidad relevante se reduzca hasta sólo -0.056.

Examinando la ecuación (29) y la segunda columna del Cuadro 20 vemos que las regiones que consigan aumentar su renta media por persona en edad de trabajar por encima de la media ganarán posiciones en términos de financiación relativa, otras cosas constantes. Una vez más, el problema que esto puede plantear será menor con el nuevo sistema porque la capacidad fiscal neta regional pierde buena parte del peso que tenía en los ingresos regionales con el modelo anterior debido a la introducción del Fondo de Garantía. En ambos sistemas, sin embargo, la ganancia de financiación es menos que proporcional al incremento de la renta. En este sentido, podemos decir que los dos modelos se caracterizan por la existencia de nivelación parcial en el margen, pero que el grado de nivelación será mucho mayor en el nuevo sistema que en su antecesor. Puesto que la elasticidad de la financiación con respecto a la renta es igual al peso del término de capacidad fiscal en la financiación básica de cada región, serán las regiones relativamente ricas (y por tanto con mayores ingresos tributarios) las que más se beneficien si consiguen aumentar su renta media a un ritmo superior al promedio. Pero también son precisamente estas regiones las que tienen menores probabilidades de conseguir tales aumentos atendiendo a la experiencia de las últimas décadas.¹⁷

Finalmente, la ecuación (30) y la tercera fila del Cuadro 20 nos alertan de que la fuente potencialmente más importante de desajustes entre financiación y necesidades de gasto es, en ambos sistemas, la existencia de diferencias interregionales en el ritmo de envejecimiento de la población (que no tienen por qué guardar una relación sistemática con los niveles iniciales de envejecimiento). Aunque una vez más el nuevo sistema mejora al anterior al reducir la sensibilidad de la financiación a la evolución del peso de la población en edad de trabajar, la elasticidad con respecto a esta variable es, con diferencia, la más elevada. Su valor, cercano a 0.50, sugiere que podrían surgir nuevas tensiones en el sistema si en el futuro se registran diferencias importantes entre regiones en términos de la evolución de esta variable.

¹⁷ A modo de ilustración, durante el período 1999-2008 la correlación entre el nivel inicial de la renta relativa por habitante en edad de trabajar y la tasa de crecimiento subsiguiente de la misma variable fue de -0.577 (trabajando con datos de las comunidades de régimen común).

9. Conclusión

Tras un largo y tenso proceso de negociación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha aprobado recientemente un nuevo acuerdo de financiación regional que introduce importantes novedades en relación con el sistema todavía vigente. En el presente trabajo se describe la estructura del nuevo modelo y se ofrece una estimación tentativa de sus resultados financieros iniciales y de su impacto diferencial sobre la distribución de recursos entre las comunidades autónomas.

Desde la perspectiva de la equidad del reparto, el nuevo acuerdo de financiación exige una valoración muy matizada porque si bien es cierto que mantiene los principales vicios de su antecesor, también lo es que suaviza algunos de ellos de forma muy significativa.

Ambos sistemas comparten una peculiar forma de esquizofrenia. Los dos establecen normas teóricas de reparto de la financiación en base a indicadores objetivos que en principio deberían aproximar razonablemente bien los recursos que necesitaría cada comunidad autónoma para poder prestar a sus ciudadanos servicios públicos de una calidad similar, pero ninguno de ellos garantiza el cumplimiento siquiera aproximado de tales normas ni a corto ni a largo plazo. En ambos casos se parte de una asignación inicial arbitraria, muy condicionada por el *status quo* e inconsistente con la norma, y en ninguno de ellos se establecen mecanismos dinámicos que aseguren que la distribución de la financiación se irá acercando gradualmente al patrón que se considera en principio deseable. De hecho, la evolución del sistema será, en ambos casos, fruto esencialmente de los caprichos del azar: cada comunidad autónoma ganará o perderá posiciones en términos de financiación por unidad de necesidad en función de cómo evolucionen su renta por habitante en edad de trabajar, el tamaño de su población y la estructura demográfica de la misma en relación con el correspondiente promedio nacional.

Las mejoras que introduce el nuevo acuerdo son fundamentalmente dos. En primer lugar, la asignación inicial que se fija para el año base del nuevo sistema reduce en aproximadamente un tercio la brecha existente entre lo que le tocaba a cada comunidad con el sistema anterior y lo que le debería de haber tocado de acuerdo con la norma de reparto del nuevo sistema (que, en términos generales refleja mejor las necesidades reales de gasto regional que su antecesora). En segundo lugar, la creación del Fondo de Garantía permite a las comunidades compartir una parte importante de sus riesgos, asegurándose así parcialmente contra la posible evolución adversa de las variables que determinan su financiación y sus necesidades de gasto. En consecuencia, el peligro de que la brecha inicial entre ambas variables vaya aumentando con el tiempo (como sucedió en algunos casos con el sistema anterior) es ahora menor. Aunque una parte del precio a pagar es una considerable inercia que también mitigará cambios que irían en la dirección correcta, si los gobiernos regionales son, como parece probable, aversos al riesgo, el nuevo sistema será preferible al anterior.

Quisiera concluir con algunas reflexiones sobre dos aspectos importantes del nuevo Acuerdo que he tratado muy de pasada más arriba. La primera tiene que ver con las implicaciones del Acuerdo para la corresponsabilidad fiscal. Una de las carencias más graves del sistema anterior era, como se ha señalado con frecuencia en la literatura, un claro déficit de autonomía de

ingreso y de responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales. El considerable aumento en los porcentajes de cesión de los grandes tributos estatales que se recoge en el nuevo Acuerdo supone un paso importante en la dirección correcta. Sin embargo, es muy posible que los efectos positivos de este cambio en la estructura de los ingresos regionales se vean al menos parcialmente anulados por el “éxito” autonómico en arrancar al Estado una inyección muy considerable de recursos adicionales sin contrapartida alguna. Tal éxito no puede más que reforzar la percepción ya existente entre los líderes regionales de que la forma más barata para ellos de conseguir recursos adicionales es presionando al Estado para que los incorpore al sistema de financiación. Mientras no se cierre esta vía de forma creíble, será difícil hablar de restricciones presupuestarias duras y de auténtica responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos regionales.

La segunda reflexión tiene que ver con la naturaleza (total o parcial) de la nivelación. Ésta ha sido una de las grandes batallas durante la negociación del nuevo Acuerdo. La forma en la que la cuestión se ha resuelto en el nuevo modelo es compleja e incluso paradójica. Por un lado, el nuevo sistema incorpora explícitamente el principio de nivelación parcial, lo que en mi opinión sienta un precedente muy negativo que podría abrir la puerta a un gradual deslizamiento del sistema hacia resultados difícilmente compatibles con la garantía constitucional de igualdad. Por otro lado, la implementación práctica de este principio resulta bastante peculiar y, de hecho, podría terminar beneficiando a las comunidades que más se han resistido a admitirlo. Como hemos visto, la restricción inicial del sistema anula por completo los efectos de la capacidad fiscal sobre la financiación en el año base pero permite que las comunidades conserven en el futuro una parte del posible crecimiento de sus ingresos tributarios por encima de la media nacional, lo que en condiciones normales tenderá a beneficiar a los territorios más pobres. Si insistimos en intentar describir el funcionamiento del sistema en términos de nivelación, lo que tenemos en el momento inicial es una nivelación total, pero no hacia las necesidades de gasto de cada región sino hacia una asignación exógena y básicamente arbitraria. Una vez puesto en marcha el modelo, tendremos, en efecto, nivelación sólo parcial en el margen. En ambos aspectos, el nuevo sistema no es cualitativamente distinto de su predecesor. De hecho, la principal diferencia entre ellos es que, en el margen, habrá bastante más nivelación con el nuevo sistema que con el anterior. Aunque desde mi punto de vista esto es positivo, el hecho de que, en este aspecto y en otros que he comentado a lo largo del trabajo, el sistema no sea realmente lo que parece a primera vista debería crearnos una cierta desazón. ¿No queríamos un sistema más transparente?

Referencias

- Agencia Tributaria (AT, varios años). *Informe mensual de recaudación tributaria*. Madrid.
http://www.aeat.es/wps/portal/Estadisticas?channel=7de7d4de07ada010VgnVCM1000004ef01e0a&ver=L&site=56d8237c0bc1ff00VgnVCM100000d7005a80&idioma=es_ES&menu=1&img=8
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, 2009a). "Propuesta de acuerdo para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía." Madrid, 12 julio.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, 2009b). "Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas." Madrid, 15 de julio.
<http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Acuerdos%20del%20Consejo%20de%20Politica%20Fiscal%20y%20Financiera.aspx>
- de la Fuente, A y M. Gundín (2007). "El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: datos homogéneos para el año base del acuerdo actual y sus primeros años de aplicación." *Presupuesto y Gasto Público* 48, pp. 9-35.
- de la Fuente, A y M. Gundín (2008). "El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma." *Investigaciones Regionales* 13, pp. 213-62.
- de la Fuente, A. y M. Gundín (2009). "Sobre el reparto de la financiación sanitaria." De próxima publicación en *Investigaciones Económicas*.
- Grupo de trabajo para el análisis del gasto sanitario (GTS, 2005). Informe del Grupo de Trabajo para el análisis del gasto sanitario. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>
- Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario (GTS, 2007). *Informe del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario, 2007*. Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid.
<http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2009a). Cifras de población. En Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Madrid.
http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2009b). Contabilidad Regional de España. En Base de datos electrónica INEbase. Economía: Cuentas Económicas. Madrid.
http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm
- Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias (2009). Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ejercicio 2007.
<http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/indexPublica.html>
- Ministerio de Economía y Hacienda (2006a). "Datos año base."
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2006b). "Problemática del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común regulado en la Ley Orgánica 8/1980 y en la Ley 21/2001. Anexo" Madrid.
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009). "Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria correspondiente al ejercicio 2007." Madrid.
<http://www.meh.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- Presupuestos Generales del Estado, año 2007. En sitio web del Ministerio de Economía y Hacienda. Areas temáticas. Presupuestos Generales del Estado. Presupuesto de ejercicios anteriores.

http://www.sgpg.pap.meh.es/SGPG/Cln_Principal/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/PresupuestosEjerciciosAnteriores.htm